

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ORIGEM E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
INDIRETA NO BRASIL

Tese submetida à Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do grau de MES-
TRE em CIÊNCIAS HUMANAS - Especialidade Direito


Napoleão Xavier do Amarante

Outubro

1.977

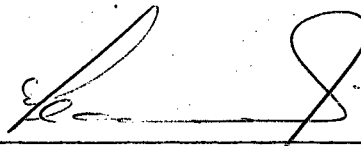
Esta tese foi julgada adequada para a obtenção de título de

Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.



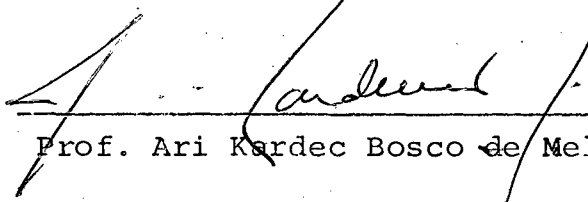
Prof. Paulo Henrique Blasi
Orientador e Coordenador do Curso

Apresentada perante a banca examinadora composta dos Professores:



Prof. Paulo Henrique Blasi-Presidente

Prof. Clóvis de Souto Goulart-Membro



Prof. Ari Kardec Bosco de Melo-Membro

à Eliana

S U M Á R I O

Resumo	5
Resumê	6
Introdução	7
1. <u>O ESTADO E SEUS FINS</u>	
1.1. Notas preambulares	14
1.2. Fins do Estado: Classificação	16
1.3. A concepção da Escola Superior de Guerra	20
1.4. Várias correntes construídas em torno dos fins do Estado	21
2. <u>A PROGRESSIVA AMPLIAÇÃO DAS FINALIDADES DO ESTADO</u>	
2.1. A evolução dos fins do Estado	29
2.2. Evolução segundo as linhas filosóficas e polí- ticas de um Estado	31
2.3. Nota conclusiva	33
3. <u>AS FUNÇÕES DO ESTADO E A DIVISÃO DOS PODERES</u>	
3.1. Apresentação da matéria	37
3.2. A doutrina	37
3.3. Função legislativa, judiciária e administrati- va: noções	40
3.4. Ainda sobre as funções do Estado	41
4. <u>AS VÁRIAS CONCEPÇÕES DE ESTADO SEGUNDO A CIÊNCIA PO- LÍTICA</u>	
4.1. Os vários tipos de Estado	44
4.2. O Estado Liberal	45
4.3. O Estado do Bem-Estar Social	46
4.4. O Estado Socialista	47
5. <u>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</u>	
5.1. Noções preliminares	50
5.2. Administração Pública - Conceito	51
5.3. Distinção entre função administrativa e admi- nistração pública	53
5.4. Administração no Estado Federal	55
5.5. Administração no Estado unitário	60

6.	<u>CRESCIMENTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS MECANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO</u>	
6.1.	Notas introdutórias	62
6.2.	Expansão das atividades econômicas	65
6.3.	A ordem econômica e social nas Constituições brasileiras	66
7.	<u>CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO</u>	
7.1.	Apreciação prévia sobre centralização e descentralização	70
7.2.	Centralização: conceito	71
7.3.	Descentralização: conceito	73
7.4.	Descentralização: observação crítica	74
7.5.	Concentração e desconcentração face a centralização e descentralização	75
8.	<u>ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA</u>	
8.1.	Administração Direta	79
8.2.	Administração Indireta	80
8.3.	Conceituação das entidades da Administração Indireta	80
8.4.	As fundações instituídas pelo Poder Público	81
8.5.	Desencontros doutrinários para a catalogação das entidades da Administração Indireta	82
8.6.	Entidades paraestatais	83
9.	<u>ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PERANTE O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO</u>	86
10.	<u>ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS AUTARQUIAS NO BRASIL</u>	
10.1.	Introdução	92
10.2.	As autarquias na administração italiana ..	95
10.3.	Síntese evolutiva da Administração Pública no Brasil até 1930	96
10.4.	Origem da autarquia no Brasil	98
10.5.	O conceito de autarquia perante a lei	99
10.6.	Função do ente autárquico	100

10.7.	A Reforma Administrativa operada pelo Decreto-Lei 200/67	104
10.8.	As várias modalidades de autarquia	105
10.9.	Autarquias brasileiras segundo a área de vinculação e suas finalidades	107
10.10.	As autarquias no Estado de Santa Catarina	122
11.	<u>SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA</u>	
11.1.	Considerações gerais	126
11.2.	Origem e desenvolvimento das sociedades de economia mista	130
11.3.	Criação de sociedade de economia mista em âmbito estadual e municipal	145
11.4.	A sociedade de economia mista segundo concepção doutrinária	148
11.5.	Definição legal:comentário crítico	150
12.	<u>EMPRESAS PÚBLICAS</u>	
12.1.	A empresa pública perante a doutrina brasileira	154
12.2.	A empresa pública e a legislação vigente.	156
12.3.	As Empresas Públicas no Brasil	157
12.4.	Empresas Públicas no âmbito estadual	175
13.	<u>FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO</u>	
13.1.	As fundações como instrumento de ação do Poder Executivo para o desenvolvimento de atividades de natureza social e educacional	182
13.2.	As fundações perante a legislação civil..	184
13.3.	Fundações instituídas pelo Poder Público.	188
13.4.	O surgimento das fundações no Brasil	190
13.5.	Personalidade jurídica das fundações	192
13.6.	Sistematização das fundações, em termos de organização, em Santa Catarina	193
13.7.	Diretrizes organizacionais das fundações criadas pela Lei Estadual nº 5.089. de 30 de abril de 1975.....	198

14. VINCULAÇÃO E SUPERVISÃO ADMINISTRATIVA

14.1. Instituto da vinculação 206

14.2. Supervisão Administrativa 208

15. CONCLUSÕES 21316. BIBLIOGRAFIA 218

R E S U M O

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar todas as questões e problemas relacionados com a origem e evolução da Administração Indireta no Brasil.

Bem ao contrário, apresenta, ao interessado na matéria, um esquema que se abre em perspectivas, e, ao qual, ainda muito pode ser acrescentado.

A pesquisa se inicia pelo estudo da progressiva e continuada ampliação das finalidades do Estado, que obrigaram o Poder Público a dilatar a esfera de suas atividades.

Para poder executá-las, já que se alastravam além do campo das funções tipicamente jurídicas ou essenciais, abrangendo setores do domínio econômico e social, o Estado criou, através do mecanismo da descentralização, entidades de direito público ou privado, com autonomia financeira, administrativa e operacional, para a prossecução de objetivos que se lhes foram incorporando.

Era o Estado atingindo as suas finalidades por meio de configurações jurídicas, que foi gerando ou adotando, à proporção de suas reais necessidades administrativas.

Procura-se, assim, abordar a evolução das entidades das Administração Indireta, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, à luz da prática administrativa, da jurisprudência, da doutrina e da própria legislação, numa tentativa, também, de delimitar o campo da respectiva atuação, segundo os parâmetros do Decreto-Lei nº 200/67, modificado pelo de nº 900/69.

Por ser um instrumento valioso da Administração Pública, nos três níveis de governo, é feita uma ligeira apreciação a respeito das fundações instituídas pelo Poder Público.

R E S U M É

Le présent travail ne prétend pas épuiser toutes les questions et problèmes reliés à l'origine et à l'évolution de l'Administration Indirecte au Brésil.

Il se présente au contraire comme un schéma qui ouvre des perspectives, et auquel il est encore possible d'ajouter.

La recherche commence par l'étude de l'amplication progressive et continue des fins de l'Etat, qui ont obligé le Pouvoir Public à dilater la sphère de ses activités.

Pour pouvoir les exécuter, étant donné qu'elles s'étendaient au-delà des fonctions typiquement juridiques ou essentielles (incluant les secteurs économique et social), l'Etat a créé, par le biais de la décentralisation, des entités de droit public ou privé, dotées d'autonomie financière, administrative et opérationnelle, pour la poursuite des objectifs qui leur ont été fixés.

L'Etat atteignait ainsi ses fins, au moyen d'instruments juridiques qu'il créait ou adoptait, en fonction de ses besoins administratifs réels.

On a cherché à aborder l'évolution des entités de l'Administration Indirecte - établissements publics, sociétés d'économie mixte et entreprises publiques - à la lumière de la pratique administrative, de la jurisprudence, de la doctrine et de la législation elle-même, entendant aussi de délimiter le champ de leur action respective, selon les paramètres du Décret-Loi n° 200, de 1967, modifié par le Décret-Loi n° 900, de 1969.

On a fait aussi une appréciation limitée des foundations instituées par le Pouvoir Public, qui constituent un moyen précieux pour l'Administration à tous les niveaux (Fédéral; Etats-membres; Communes).

I N T R O D U Ç Ã O

1. O expansionismo dos órgãos da Administração Indireta, no Brasil, sobretudo após as três primeiras décadas deste século, recomenda se proceda a um estudo sistematizado sobre a multiplicação, reformulação de conceitos legais e criação das entidades ancilares do Estado.

A intervenção do Poder Público, por outra parte, no domínio econômico, através das sociedades de economia mista e empresas públicas, primacialmente, sugere uma abordagem desse fenômeno, a partir do surgimento do Estado Moderno até os nossos dias, para fixar-se as etapas evolutivas da própria administração.

Desse enfoque vai decorrer a constatação de que a evolução conceitual do Estado, em termos de organização administrativa, está intimamente relacionada com as finalidades que se lhe foram atribuindo ao longo do tempo; e que o Estado, por essa razão, viu-se na contingência de criar órgãos auxiliares, revestidos de personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, dotados de autonomia operacional e financeira, para atender um maior volume de necessidades.

2. Esses fatos, em vários momentos, retratam diversificados tipos de Estado que as Constituições começaram a assimilar, conferindo, sob diferente ângulo, os traços e as características da organização governamental.

Grandes modificações administrativas inserem-se, no contexto estatal, em face, também, de modernos princípios constitucionais, que passaram a disciplinar novas realidades conjunturais ou setoriais, imprimindo direcionamento diverso à prática e às atividades do Poder Público, ou para

superar o pesado funcionamento do aparelhamento burocrático ou para estabelecer outras diretrizes econômicas, políticas ou so
ciais.

O Direito Público e, de modo especial, a Ciência Política e a Teoria Geral do Estado, distinguem, no tempo e no espaço, os vários modelos de Estado que se foram plasmando, os quais, pelo teor de seus objetivos, puderam ser caracterizados, por exemplo, como Estado Liberal, Estado Social de Di
reito, Estado Prestacionista de Serviços ou Estado Intervencionista.

Como imediata inferência dessa colocação, o estudo a ser feito, neste particular, se desdobrará em torno do exame, do ponto de vista histórico, da gradativa ampliação dos fins do Estado e de sua influência para a caracterização ti
pológica dos modelos de Estado, para, afinal, versar sobre a evolução e crescimento dos órgãos da administração pública, quer direta ou indireta.

É válido, para um perfeito conhecimento, sob o prisma político e jurídico da realidade funcional do Estado, fazer esse estudo retrospectivo, porque propicia uma noção mais completa do crescimento dos vários instrumentos de que
se utiliza a Administração Pública para executar as tarefas que lhes são atribuídas.

3. O Estado, como organização político-adminis-
trativa, passou a sofrer, em intensidade inversa ao declínio das idéias liberais, profundas e radicais transformações.

E a ação dos órgãos estatais começou a se
caracterizar pela gradativa e sempre crescente intervenção no
domínio econômico e social.

As funções do Estado, se continuam classicamente tripartidas — função administrativa, legislativa e ju -

risdicional — evoluem, entretanto, em razão do aumento e complexidade de suas atividades. A primeira delas, por contingência do fenômeno intervencionista, ampliou-se, gradativamente.

Aos fins essenciais do Estado, que se situavam na área da produção e distribuição do direito e na manutenção da ordem interna e da segurança externa, através do serviço de polícia, de justiça e de administração, passaram a somar-se objetivos de natureza econômica, política, social, cultural e educacional. A expansão sempre crescente das finalidades do Estado forçou a que se criasse, sob a pressão de interesses coletivos, um mecanismo administrativo mais amplo e dinâmico.

A par dos órgãos da Administração Direta, veio somando-se um número cada vez maior de entidades autônomas ou semi-autônomas, criadas e administradas sob direta supervisão estatal.

O pequeno núcleo da Administração Centralizada cresceu e, além das fundações — entidades modeladas segundo os padrões normais do Direito Privado —, começou a contar com as autarquias, sociedades de economia mista e, mais recentemente, com as empresas públicas.

A tendência da descentralização administrativa acentuou-se como decorrência de novas dimensões trazidas ao campo de atuação do Estado.

À filosofia e pensamento de determinada época, não muito recuada, se deve a resistência à intervenção estatal em atividades econômicas próprias da iniciativa privada.

O Estado absenteísta ou abstencionista, que se conformava com regras de direito editadas para a proteção dos indivíduos, de quem se esperava, como um dos fatores da produção, manipulando recursos naturais e capital, pudessem con

duzi-lo ao seu pleno desenvolvimento, cedeu lugar a um Estado onipresente.

4. Esse tema oferece uma área bastante ampla para o estudo e pesquisa, sob os mais variados ângulos: histórico, filosófico, doutrinário e jurídico. Para a sua compreensão é necessário que o seu desenvolvimento seja feito, dentro daquela perspectiva, pois os vários campos se tocam e até mesmo se interseccionam. A administração não é só o resultado de idéias doutrinárias e filosóficas, que se podem consubstanciar-se em normas jurídicas, no Estado de Direito, como resulta, também, de outros fatores — desenvolvimento econômico, político e social, reivindicações ou pressões de grupos, explosão demográfica, etc. —, que a História do Direito Político melhor pode retratar, possibilitando a transparência global do assunto a ser examinado.

5. Não é preciso remontar a épocas muito recuadas, nem considerar o Estado embrionariamente, ou fixar-se na polis grega ou na urbs romana, porque toda a complexidade administrativa, de especial interesse ao estudioso do Direito, começou a ser desenvolvida e ostentada, a partir do Estado Moderno, sobretudo no decurso ou passagem do Estado Liberal para o Estado do Bem Estar Social ou Prestacionista de Serviços, alcançando com este, ponto de bastante relevo.

Em torno dessa matéria, altamente polêmica sob o prisma filosófico ou dogmático, projeta-se uma área de diversificadas colocações, que o Direito Econômico, em fase de estruturação e em busca de sua plena autonomia, mal começou a tangenciar. O que se destaca, aqui, entretanto, é a apreciação interdisciplinar da matéria, por envolver, concomitantemente, o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e até mesmo o próprio Direito Privado.

6. O Estado, quer unitário ou federal, em termos de organização, circunscrito aos limi -

tes do direito positivo, como resultante da única fórmula capaz de limitar o poder para garantir a liberdade e os direitos individuais, é fenômeno que começou a surgir já antes do século XVIII, alcançando contínua e gradativa perfeição através de textos constitucionais e legais que se foram renovando sob o impacto de exigências sociais, ou sob a influência ou a formulação de novas idéias e modernas doutrinas.

Tocante à estrutura orgânica do Estado, realimentada, para desempenhar as funções administrativa, legislativa e jurisdicional, percebe-se uma evolução não só em eficiência como na multiplicação de serviços e de novas entidades.

Por insuficientes os órgãos da Administração Direta para executar todas as atividades que busquem o bem comum — fim supremo do Estado — vêm sendo criados organismos que se regem por regras jurídicas, extensíveis, até certo tempo atrás, somente às empresas privadas.

Na área administrativa, vinculadas aos Ministérios, ou às Secretarias de Estado ou de Municípios, surgiram as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mistas, os órgãos autônomos e as fundações instituídas pelo Poder Público.

7. Até quase o findar da segunda década do século XX, as Constituições cuidavam, em sua maioria, da organização dos Estados, segundo a concepção do liberalismo econômico, distanciando-se, por isso mesmo, de princípios programáticos voltados à atuação da administração para setores privatísticos. A liberdade do indivíduo e a proteção ao direito de propriedade, tornaram-se uma apanágio das cartas políticas então vigentes. A constituição de Weimer, da Alemanha, editada logo após a primeira guerra mundial, gerou novas perspectivas, pela abertura que trouxe ao Estado, possibilitando-o a atuar no campo do domínio privado e na área social, quer para coadjuvar a iniciativa particular ou para a

ela se substituir. Cronologicamente, das entidades auxiliares da administração, a primeira a aparecer, foi a fundação instituída pelo Poder Público, e, através dela o Estado desenvolvia atividade de natureza cultural, social e promocional.

Numa segunda etapa, o Estado passou a criar as autarquias destinadas a desenvolverem atividades ligadas ao campo econômico ou à exploração de serviços públicos.

Necessidades criadas pelo apetite intervencionista do Estado Moderno, na expressão de Rubem Nogueira, fizeram com que, para a sua ingerência no domínio econômico, se criassem, concomitante ou substitutivamente, com as fundações e autarquias, numa etapa subsequente, as sociedades de economia mista.

Hoje, o Estado se utiliza, também, da Empresa Pública, como instrumento apto e capaz de realizar tarefas necessárias ao seu desenvolvimento econômico, industrial ou mercantil.

Com base nessa perspectiva, o nosso propósito é apresentar um estudo devidamente estruturado, levando-se em conta a origem do desenvolvimento da administração indireta, dentro de uma conjuntura jurídica, social e econômica do Estado, segundo as diferentes transmutações por que passou, dando-se ênfase especial à realidade brasileira.

1. O ESTADO E SEUS FINS

1.1. Notas Preambulares. 1.2. Fins do Estado: Classificação. 1.3. A concepção da Escola Superior de Guerra. 1.4. Várias correntes construídas em torno dos fins do Estado.

1. O ESTADO E SEUS FINS

1.1. Notas Preambulares

O estudo da trajetória evolutiva do Estado, a partir da segunda metade do século XVIII, quando começou a consolidar-se em suas linhas essenciais, no mundo ocidental, até esta data, oferece uma série de importantes observações que interessam à Ciência Política, à Teoria Geral do Estado, ao Direito Constitucional, ao Direito Administrativo e ao Direito Econômico, destacando-se, dentre elas, as seguintes:

a) - os fins do Estado são historicamente variáveis, dependendo, a extensão destes, das diversas concepções políticas, com predomínio num determinado momento histórico e geográfico. Investigação que se proceda, tendo-se por linha de pesquisa o evoluer das sociedades primitivas até as hodiernas organizações, vai revelar, nesse particular, uma profunda evolução, que transborda do campo da defesa militar e distribuição da justiça, para outras áreas, que vão, desde o aprimoramento do sistema legislativo, à regulamentação das atividades sociais, educacionais, culturais, técnicas, científicas, comerciais, industriais ou de produção;

b) - são as finalidades do Estado que, ao se ampliarem, por fatores diversos — aumento da população, desenvolvimento econômico, técnico e industrial, difusão e fácil acesso aos meios da informação, êxodo rural e consequente adensamento urbano sem prévia e planejada implantação de infra-estrutura, organização de partidos de fundo ideológico, fortalecimento das associações de classe, evolução do nível de ensino, alfabetização em massa, etc. —, impelem o organismo estatal a dilatar a sua ingerência no domínio econômico e social;

c) - as etapas da evolução do Estado podem ser determinadas à luz do teor dos textos constitucionais, que re

tratam perfeitamente o incremento de suas atribuições nas várias esferas da função administrativa. A diversificação de objetivos, em momentos diferentes, permite obter-se os delineamentos necessários à caracterização de uma sucessão cronológica de modelos de Estado;

d) - o Estado, sobretudo a partir da metade do século XIX, com a gradativa ampliação de seus objetivos, passou por constantes transformações, que repercutiram em sua estrutura orgânico-administrativa, conduzindo-a a um permanente processo de adaptação ou reformulação;

e) - a organização do Estado tem evoluído, sem aparelhar-se, contudo, para o atendimento de todas as necessidades que vêm emergindo no contexto comunitário;

f) - a dimensão e complexidade de uma dada administração mantém direta correlação com os fins que o Estado deve cumprir. Quanto menos intervencionista for este, menor o seu mecanismo administrativo, pois o seu campo de atuação torna-se mais reduzido;

g) - o alargamento dos fins do Estado, que se reflete na construção do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, tem sido motivado, também, pelas pressões reivindicatórias das classes assalariadas;

h) - sobre a causa final do Estado diversas são as correntes que se formaram, sobretudo a partir do século XVIII, as quais exerceram influências diversificadas na estruturação jurídico-administrativa do Governo.

i) - a criação, pelo Estado, de novas configurações administrativas, segundo fórmulas de direito público ou de direito privado, é uma imposição da própria realidade abrangente do Poder Público.

1.2. Fins do Estado: Classificação

Clássica, no Direito Público, é a divisão dos fins do Estado em essenciais ou jurídicos e não essenciais ou sociais.

Esta classificação não se desatrelou por completo das idéias que, por mais de um século, dominaram a tendência política de filósofos, doutrinadores e economistas que formularam as bases de um Estado caracterizadamente absenteísta, cuja atuação na ordem econômica e social não podia ter nenhuma expressividade.

Entre os fins essenciais do Estado incluem-se a edição do direito, a distribuição da justiça, a manutenção da ordem interna, a defesa da soberania nacional e a garantia dos direitos e liberdades individuais.

Os fins sociais do Estado se concretizam, na lição de RICARDO TEIXEIRA BRANCATO, "pela assistência à família, à educação e cultura, pelas instituições de previdência social, pelo amparo à infância e à velhice. Também pela disciplina da ordem econômica e social" (1).

ALEXANDRE GROPPALI, para quem as finalidades variam de acordo com as condições históricas e o grau de evolução da consciência do povo, distingue os fins do Estado em essenciais ou imanentes, que se encontram em qualquer organização política, sem as quais não pode existir, e, em complementares ou integrativos, que não afetam a sua existência.

(1) BRANCATO, Ricardo Teixeira.- Instituições de Direito Público e Direito Privado, José Bushatsky, Editor São Paulo, 1974, pág. 69/70.

Para esse professor da Universidade de Milão, os fins essenciais compreendem: a defesa de sua independência e existência, frente a outros Estado; a tutela da ordem jurídica interior para o pacífico desenvolvimento da vida social, com segurança para as pessoas, famílias e bens; e nas finalidades complementares ou integrativas inclui "aquele complexo de fins que os Estados pretendem realizar, seja com referência às relações econômicas inerentes à produção e à distribuição da riqueza, seja com referência às relações assistenciais, proteção à maternidade e à infância, assistência nas doenças, no desemprego involuntário, na velhice, etc., seja enfim, com referência aos serviços públicos, para favorecer o desenvolvimentos e o progresso social" (2).

GUIDO ZANOBINI alude, ao tratar dos objetivos do Estado, em seu CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, a uma distinção, que diz ser comumente adotada, entre fins de conservação e de ordem e fins de bem estar e de progresso social. Os primeiros, de conformidade com a doutrina, são essenciais, porque sem eles não se poderia conceber a existência do Estado; os outros, não essenciais, podem vir a ser objeto da função administrativa estatal, segundo um critério de mera conveniência política ou técnica.

Os fins de conservação compreendem a defesa externa e a ordem interna, sendo que, aquela, importa na necessidade de um complexo de relações do Estado com os outros Estado para assegurar o equilíbrio e a paz, enquanto que, a outra, a ordem interna, se especifica em duas atividades fundamentais: de conservação da ordem jurídica e conservação da ordem pública. Conservar a ordem jurídica significa procurar que seja observado o complexo de normas e de preceitos que constituem o direito objetivo. Se a ordem for violada, deve ser esta restabelecida com aplicação de sanções que o próprio

(2) GROPPALI, Alexandre.- Doutrina do Estado, Edição Saraiva, São Paulo, 1962, pág. 142/143.

direito contém. Conservar a ordem pública quer dizer impedir todas aquelas ações que possam turbar a paz e a tranquilidade social.

Para os fins de bem estar e progresso social, o Estado provê, dirigindo, integrando e mesmo substituindo inteiramente a atividade dos particulares e das associações privadas, para a satisfação direta das necessidades físicas, econômicas, intelectuais e morais. Pode haver a ingerência do Estado no campo demográfico, da educação, da higiene, da saúde, da produção e da circulação da riqueza, do crédito e da previdência, da instrução e do culto religioso (3).

O Professor ATALIBA NOGUEIRA, em sua tese, O Estado é Meio, não Fim, perfilhando a teoria dos fins intermediários, assim sintetiza seu pensamento: "O fim do Estado é a prosperidade pública ou o complexo de condições requeridas para que, na medida do possível, todos os membros orgânicos da sociedade possam conseguir por si a onímoda felicidade temporal, subordinada ao fim público. Entre essas condições, todavia, ocupa primeiro lugar o gozo da ordem jurídica, tal qual postula a estrutura da sociedade natural; lugar secundário, a abundância suficiente dos bens da alma e do corpo, os quais são necessários para realizar a dita felicidade, coisas estas que não se podem atingir suficientemente com a atividade privada" (4).

DARCY AZAMBUJA, para quem os objetivos do Estado não variam, e sim os meios e os objetos de ação de que se vale para atingi-los, entende que a causa final do Estado, invariável, é o bem comum (5), conceituado por FERNANDO BAS -

(3) ZANOBINI, Guido. - Corso di Diritto Amministrativo, Volume Primo, Principi Generali, Dott A. Giuffrè, 1958, pg. 9/10.

(4) NOGUEIRA, Ataliba. - O Estado é Meio, não fim, in Teoria Geral do Estado, de Sahid Maluf, Sugestões Literárias S.A. , S. Paulo, 1974, pg. 322/323.

(5) AZAMBUJA, Darcy. - Teoria Geral do Estado, Editora Globo , Porto Alegre, 1973, pg. 122/123.

TOS DE ÁVILA como o conjunto de condições concretas que permitem a todos os membros de uma comunidade atingir um nível de vida à altura da dignidade da pessoa humana, condições essas de ordem material, intelectual, moral e institucional. De ordem material, como: suficiência de produtos de consumo, de habitações, de instalações e equipamentos, de estradas; de ordem intelectual, como: livros, escolas, bibliotecas, museus; de ordem moral, compreendendo todos os mecanismos responsáveis pela garantia da moral pública; de ordem institucional, como: sistemas econômicos, que ensejam a produção e justa distribuição das riquezas; sistemas jurídicos, órgãos do poder público, organizações de classe (6).

Por sua vez, ALCEU AMOROSO LIMA, ao tratar do conceito verdadeiro e falso da liberdade, transcreve a seguinte definição de bem comum: "o conjunto de recursos, espirituais e materiais, necessários à comunidade para que possa viver e oferecer a seus membros o meio de realizar o mais perfeitamente possível o seu destino pessoal" (7).

A corrente individualista ou qualquer uma das variantes da escola socialista mostram-se divergentes, no que diz respeito à ação social do Estado, conforme se verá mais adiante. Todas convergem, entretanto, para um ponto comum, destacando como finalidade inarredável do Estado aquela que se situa no âmbito da produção, preservação e aplicação da norma jurídica; da manutenção dos serviços necessários à ordem interna, defesa externa e ao exercício do poder de polícia.

(6) ÁVILA, Fernando Bastos de.- Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo, Campanha Nacional de Material de Ensino, Ministério da Educação e Cultura, pág. 54-1a.coluna.

(7) LIMA, Alceu Amoroso.- Política, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1956, pág. 86.

A ação social ou atividade social, fim também do próprio Estado, tão essencial quanto o fim jurídico, na medida em que for sendo integrada aos objetivos do Estado, respeitado o princípio da livre iniciativa particular, que deve estar sempre condicionada ao bem comum, há de consistir na disciplina da ordem econômica e social, no desenvolvimento educacional e da saúde, e na proteção à infância, à velhice e ao enfermo.

1.3. A concepção da Escola Superior de Guerra

Fugindo aos esquemas que se sedimentam nas obras de tratadistas nacionais ou estrangeiros, e se transmitem sem inovações de profundidade, a Escola Superior de Guerra, no Brasil, no que tange aos fins do Estado, dando ênfase à realidade institucional e conjuntural do país, adota um critério novo, ao tratar desse tema, cuja difusão já começa a ser sentida, internamente, através de trabalhos e publicações relacionados com vários setores da Ciência Política.

Para referida Escola, os objetivos nacionais, que traduzem as aspirações do Estado, distinguem-se em objetivos nacionais atuais e em objetivos nacionais permanentes. Os primeiros estão intimamente ligados com a realidade conjuntural, de tal forma que traduzem as necessidades e aspirações imediatas. Os outros refletem os anseios duradouros da nacionalidade, e se integram na essência do próprio Estado.

São considerados objetivos nacionais permanentes, a integridade territorial, a integração nacional, a democracia, a paz social, o progresso e a soberania.

Pelo primeiro objetivo — integridade territorial — o Estado busca defender, manter e preservar o espaço físico por onde se estenda o seu jus imperii.

Através da integração nacional visa con-
solidar a inteireza da comunidade nacional, preservando e di-
fundindo os valores (língua, costumes, tradições, laços de
fraternidade) que distinguem o povo brasileiro de qualquer ou-
tro, e promovendo o nivelamento social e regional, de modo que
os desajustes ou desequilíbrios desapareçam.

Tendo por escopo permanente a democra-
cia, pretende-se, por meio dela, o aperfeiçoamento do regime
político.

Por progresso deve-se entender a meta
do Estado que visa impulsioná-lo, em todos os setores da ativi-
dade nacional, em busca de níveis de vida compatíveis com os
melhores padrões do mundo.

A paz social importa na idéia do estabe-
lecimento de um sistema humano fundado na harmonia e solida-
riedade.

E, finalmente, ao inscrever-se a sobera-
nia como objetivo nacional permanente, expresso está o propô-
sito de manutenção da intagibilidade da Nação, assegurando -
lhe o direito de sua auto-determinação (8).

1.4. Várias correntes construídas em torno dos fins do Estado

Sobre os fins do Estado vem se
construindo, desde um passado bem recuado, uma série de inda-
gações destinadas a justificar a legitimação de sua ingerên-

(8) ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA.- Manual Básico, Departamen-
to de Estudos, 1976, pág. 222/246.

cia no campo econômico e social. Mas enquanto se desdobram as correntes do pensamento político a respeito de sua verdadeira posição, vai o Estado, gradativamente, estendendo o seu raio de abrangência à área econômica e social, complementando ou substituindo a iniciativa privada, através de sua atuação direta ou por meio de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, criadas para a realização de serviços públicos ou atividades mercantis, industriais ou comerciais.

A importância dessa matéria pode ser aferida pelas várias concepções que surgiram em torno dos fins do Estado, entre as quais, mencionam-se, comumente, de um lado, a teoria abstencionista, liberal ou do Estado jurí - dico que lhe atribui funções jurídicas consistentes na edição e aplicação do direito e na manutenção da ordem interna e externa; e de outro, as correntes socialistas que compreendem, na lição de MARIO MASAGÃO, o comunismo, o coletivismo inte - gral, o coletivismo parcial, o bolchevismo, o socialismo do Estado e o solidarismo (9).

Tomando-se numa acepção ampla, o socialismo abrange o comunismo utópico, cujas idéias foram desenvolvidas por PLATÃO, na República, THOMAS MORUS, na Utopia e CAMPANELLA, na Cidade do Sol, dentre outros, proclamando que todos os bens, quer de produção ou de consumo, deveriam ser de propriedade comum, cumprindo ao Estado fazer deles a distribuição, segundo as necessidades, de acordo com o trabalho de cada um, ou em partes iguais.

O socialismo, em sentido mais estrito é, na afirmação de NORMAN MACKENZIE, um produto do século XIX, quando começou a amadurecer com a difusão da empresa capitalista pelo mundo e o abandono dos esquemas utópicos anteriores, dando lugar a uma acusação mais elaborada da sociedade (10).

(9) MASAGÃO, Mário.-Curso de Direito Administrativo, Editora Revista dos Tribunais Ltda. São Paulo, 1974, pág. 10.

(10) MACKENZIE, Norman.- Breve História do Socialismo, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967, pág. 17.

As outras correntes, nem sempre praticáveis, mas todas sobrejacentes a uma realidade, procuraram estabelecer fundamentos mais objetivos, visando suplantar um quadro de miséria, injustiças e desequilíbrio social que se mostrou com traços firmes, já aos primeiros momentos da era industrial.

Asseverando, ao referir-se ao socialismo, que não é um movimento fácil de ser resumido, HAROLD LASKI assim se manifesta: "Em sua formação participaram idéias derivadas das fontes mais díspares. Mas não será uma ênfase descabida, penso eu, dizer que a essência do ataque socialista derivou da compreensão de que a idéia liberal garantia à classe média uma participação total nos privilégios, ao mesmo tempo que deixava o proletariado em seus grilhões de sempre. O esforço do socialismo desenvolveu-se no sentido de corrigir essa deformação" (11).

Os séculos XVIII e XIX foram pródigos de idéias voltadas para a solução de problemas que atingiam as comunidades, sendo forçoso reconhecer que, muitas delas buscavam, apenas, equações parciais, e ainda assim de difícil exeqüibilidade.

ROBERT OWEN (1771 - 1858), administrador e sócio das fiações de algodão em Nova Lanark, na Escócia, volveu especial atenção a empreendimentos sociais, procurando, inicialmente, melhorar as condições gerais de vida daquela pequena cidade.

Em 1813 publicou um ensaio intitulado UM NOVO CONCEITO DA SOCIEDADE, ou ENSAIOS SOBRE O PRINCÍPIO DA FORMAÇÃO DO CARÁTER HUMANO, onde expôs suas idéias.

(11) LASKI, J. Harold.- O Liberalismo Europeu, Editora Mestre Jou, 1973, pág. 172.

É considerado o pai do socialismo britânico, tendo proposto uma reforma geral da sociedade inglesa, de forma radical, mas pacífica. Preconizou a distribuição de pequenas comunidades, de 800 a 2500 membros, que desenvolveriam atividades agrícolas e industriais, baseados, tanto a produção como o consumo, num sistema de cooperativas. Sua pregação contra o pauperismo era recebida com simpatia até mesmo pelas classes dominantes. Transferindo-se para os Estados Unidos, em 1824, em propriedade que adquirira em Indiana Meridional, instalou a Comunidade Nova Harmonia, que administrou de acordo com os seus princípios. Fracassando e perdendo toda a sua fortuna, regressou à Inglaterra, em 1829, dedicando-se ao movimento trabalhista e cooperativista.

Para ROBERT OWEN o trabalho era a fonte de toda a riqueza. Sustentava que a educação, o salário e as condições de trabalho apropriados eram essenciais ao adequado desenvolvimento da personalidade, sem trazer ruína à indústria.

FRANCISCO MARIA CARLOS FOURIER (1772 - 1837), filósofo e sociólogo francês, é considerado precursor do socialismo, tendo publicado, em 1808, a TEORIA DOS QUATRO MOVIMENTOS E DOS DESTINOS GERAIS, onde apresentou a base de seu sistema social, que passou a ser chamado fourierismo. A sua teoria parte do princípio de que a ordem social depende de leis intelectuais e morais fixas, e que o homem deve viver de acordo com essas leis. A sociedade, para esse pensador, deveria ser organizada de forma a dar liberdade às paixões ou desejos humanos, pois são eles que formam a harmonia natural e, desenvolvidas em condições adequadas, conduzem, em conformidade com a lei da atração, a uma sociedade perfeita.

Na sociedade que apregoa, as indústrias são divididas em falanges. Cada falange é constituída de 1600 pessoas, que devem residir num falanstério ou edifício comum,

todos trabalhando segundo a sua propensão ou desejo, pois o trabalho, desta forma, torna-se agradável, é feito sem esforço, sendo bastante remunerador. Cada falansteriano tem um mínimo de bem-estar. O supérfluo da produção é dividido em doze partes: cinco para remuneração do capital; quatro para o trabalho e três para o talento. Todas as tentativas de fundação de comunidades fourieristas fracassaram.

SAINT-SIMON (1760-1852) exerceu profunda influência no pensamento político do mundo moderno. Para NORMAN MACKENZIE, a maior contribuição do pensamento político de SAINT-SIMON é a de que a função específica do Estado é assegurar o bem-estar das massas (12). Escreveu um trabalho intitulado NOVO CRISTIANISMO.

Segundo se colhe na Enciclopédia Brasileira do Mérito, queria SAINT-SIMON "constituir um conjunto de normas científicas, que regulasse o comportamento dos homens e promovesse o bem-estar de todos os habitantes da terra. Preconizou, juntamente com Agostinho Thierry, uma liga política - econômica das nações, baseada no sistema parlamentarista inglês. Afirmava que cada nação é apenas uma grande sociedade industrial. Esperava pôr fim à luta de classes pela obtenção de uma obediência voluntária a chefes benevolentes, que tudo fariam pelo bem-estar das classes trabalhadoras. A sociedade deveria ser administrada a partir de cima, cientificamente, por uma ditadura de cientistas e proprietários, que seriam depois substituídos por técnicos, negociantes e banqueiros".

PIERRE-JOSEPH PROUDHON (1809-1865), que exerceu larga influência na França, preconizava um socialismo camponês, através da divisão da sociedade em pequenas comunas sem nenhuma autoridade central forte. Repelia o industrialismo e pregava o retorno do homem à terra porque nessa se encon

(12) MACKENZIE, Norman -Op.cit. pág. 25.

tra o manancial direto à subsistência humana. Foi criticado por Marx por conceber categorias econômicas eternas e invariáveis.

Em 1840 publicou o seu célebre trabalho QUE É A PROPRIEDADE. Antes de CARLS MARX denunciou a espoliação dos trabalhadores pelos capitalistas pregando a conciliação do capitalismo com o proletariado e do capital com o salário.

O coletivismo integral, que teve um SAINT SIMON, MARX e ENGELS os seus expoentes máximos, quer para o Estado a propriedade integral do capital, admitindo a propriedade particular dos bens de consumo e dos instrumentos de trabalho, atribuindo-lhe a função principal de dirigir o processo de produção.

O coletivismo parcial, que teve como fundador HENRI GEORGE (Progress and Poverty), pretendia que o Estado fosse o único proprietário da terra, cumprindo-lhe distribuir aos cidadãos os bens de consumo nela produzidos.

O bolchevismo, cuja teoria foi formulada por LENIN, pregava a implantação do coletivismo integral para, numa etapa subsequente, passá-lo ao comunismo, quando, então, não seria mais necessário nem o Direito nem o Estado, pelo desaparecimento do fenômeno da criminalidade, do casamento, da propriedade, do pátrio poder, dos contratos e da herança.

Com o socialismo do Estado pretendiam alguns professores alemães a intervenção do Estado na vida econômica através de leis que pudessem melhorar a vida do proletariado, estabelecendo regras de limitação do horário de trabalho, de disciplinação do trabalho feminino e de menores, e sobre o fundo de socorro para hospitalização, entre outras medidas. Esta corrente extinguiu-se porque os Estados já transpuzeram as linhas desse esquema.

O solidarismo, de LEON BOURGEOIS, GID e outros, pretendia que o Estado difundisse entre os cidadãos a noção de solidariedade, de modo que, cada geração, pelo que recebeu da precedente, se sentisse responsável perante a futura. A par disso deveria o Estado, estabelecer institutos para a sua prática, como a instituição de caixas de pensão e socorro e cooperativas de produção e consumo (13) .

Alinhadas algumas teorias, sem a preocupação do detalhe, pois outro é o propósito principal do trabalho, convém, entretanto, ao arremate deste capítulo , ter-se presente o fato de que o Estado, de modo geral, tem sido levado a desempenhar função que não o coloca em nenhum dos extremos daquelas escolas.

Dentro de linhas ecléticas vem o Estado desempenhando sempre maior número de atividades para superar as distâncias entre a saúde e a doença, entre a riqueza e a miséria, entre o conhecimento e a ignorância e entre a ordem e a falta de garantia.

Não permanece, apenas, na área de sua ação jurídica, pois pelas mais diversificadas situações, tem sido compelido a atender setores econômicos e sociais para manter até mesmo íntegra e intangível a sua soberania.

É o Estado não só um instrumento de tutela do direito, como queria a teoria do Estado jurídico , como também o órgão de ação social, com vistas a promoção de bem estar geral, da educação, da cultura e do progresso ou do desenvolvimento econômico.

(13) MASAGÃO, Mário.- Op. cit. pág. 10/14.

2. A PROGRESSIVA AMPLIAÇÃO DAS FINALIDADES DO ESTADO

2.1. A evolução dos fins do Estado. 2.2. Evolução segundo as linhas filosóficas e políticas de um Estado. 2.3. Nota conclusiva.

2. A PROGRESSIVA AMPLIAÇÃO DAS FINALIDADES DO ESTADO

2.1. A evolução dos fins do Estado

A história do desenvolvimento dos mecanismos administrativos do Estado deve anteceder-se o exame sobre as finalidades que se lhe foram crescendo, com o decurso dos tempos. A expansão destas tem levado o governo a uma constante reformulação da estrutura orgânica do Poder Executivo, principalmente.

É verdade que a transformação desta não se processa no mesmo instante e no mesmo ritmo em que novos objetivos passam a obter o reconhecimento jurídico ou institucional. Mas são eles que condicionam, dando a forma e o dimensionamento da organização administrativa.

Para ERNST FORSTHOFF, cada época da história dos Estado produz um tipo próprio de Administração, caracterizado por seus fins peculiares e pelos meios de que se serve. Isso não quer dizer que uma espécie de Administração seja substituída abrupta e repentinamente por outra. A administração que se encontra muito mais próxima das necessidades práticas da vida do que a Constituição, não pode, como esta, modificar totalmente sua fisionomia num breve espaço de tempo (14).

Como bem pondera, por seu turno, JOSÉ CARNASI, há necessidade de se conhecer a evolução histórica dos fins do Estado para o estudo da Administração Pública, porquanto, a partir daí, se deduzem as variações que nela se operam, a despeito de se verificar uma espécie de relação que vai de

(14) FORSTHOFF, Ernst.- Tratado de Derecho Administrativo.
Gráficas Uguina, Meléndez Valdés, 7 Madrid, 1958, pág. 35.

uma progressão geométrica a uma progressão aritmética, no que tange, respectivamente, às mudanças de objetivos do Estado e a adaptação das estruturas administrativas (15), pois esta não se realiza no mesmo instante em que aquele fenômeno se produz.

A organização administrativa, desde o seu nascimento, até os dias de hoje, se estudada em confronto com as finalidades do Estado, vai demonstrar que, a proporção que estas se alargam, aquela vai recebendo novos contornos e passando por modificações de fundo, sendo possível, portanto, estabelecer as características de uma dada administração, nos diferentes momentos da evolução do próprio Estado.

Daí porque necessário se torna, embora perfunctoriamente, fazer esta abordagem, para melhor compreensão deste trabalho.

As finalidades que o Estado persegue não são estáticas, mas cumulativas e dinâmicas, somando-se às primeiras sempre outras, à medida que o homem evolui e as comunidades de desenvolvem econômica e socialmente.

A teoria da intervenção mínima prevaleceu nos primórdios do surgimento da Estado Liberal, mas foi gradativamente perdendo força com as alterações trazidas às estruturas sociais pela Revolução Industrial. O Estado atual, segundo RAFAEL BIELSA, não se limita, apenas, à manutenção da segurança externa e da paz interna, da defesa, da justiça, como também, prosseguindo ou suprimindo a ação das forças individuais, propõe-se buscar a realização de aspirações coletivas, de cultura, de progresso, de bem estar econômico, em suma, a conservação e o aperfeiçoamento do todo social (16).

(15) CANASI, José.- Derecho Administrativo, vol.I, Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, pág.7/8.

(16) BIELSA, Rafael.- Derecho Administrativo, vol.I, Sociedad Anônima Editora e Imprensa, Buenos Aires, 1964, pág. 176/177.

2.2. Evolução segundo as linhas filosóficas e políticas de um Estado

Essa ampliação de objetivos que veio se operando, é uma realidade variável, de acordo com as linhas filosóficas e políticas predominantes em cada Estado. Quanto mais se distanciarem as Constituições do pensamento liberal mais dilatada há de tornar-se a esfera de suas atribuições.

Afirmando que o problema dos fins do Estado pertence mais às ciências políticas e filosóficas, do que as ciências jurídicas, GUIDO ZANOBINI procura demonstrar que tem estes variado no tempo e no espaço segundo o grau de civilização dos povos e as tendências políticas dos respectivos governos. É o que se verifica na sociedade primitiva, quando os fins se dirigiam à defesa militar e à administração da justiça, enquanto que, ao contrário, mais tarde, visto pelos mais perfeitos ordenamentos da antiguidade clássica, o Estado assume diretamente o cuidado da religião, da educação, da arte de construir, da disciplina do comércio, da indústria e de toda a vida econômica. A Idade Média pela influência das tendências individualistas do direito germânico ou pelo surgimento de poderosas organizações sociais (Igreja, corporações e comunas) que se substituíram ao Estado no cuidado dos interesses sociais, é o período de sua maior redução de autoridade e atividade. O Estado reencontra a plenitude de sua missão histórica nos ordenamentos monárquicos da Renascença, quando tende a intrometer-se sempre mais na vida material e moral do povo, surgindo, em contrapartida, a reação individualista manifestada, primeiro, no campo doutrinário, depois, no ordenamento positivo da Revolução Francesa. Toda a doutrina liberal do século passado restringe para o máximo possível as funções do Estado: defesa externa e proteção às liberdades individuais. Os Estados contemporâneos voltam-se a uma quantidade de fins sociais e econômicos variadamente importantes à

vida material dos povos, em expansão sempre maior, até a máxima, que é supressão de toda a liberdade individual.

Depois dessa colocação conclue: que os fins do Estado são historicamente nacionais e a sua extensão depende diretamente das várias concepções políticas (17).

Para finalizar este capítulo, bem vale transcrever excerto do acórdão da lavra do Des. ANTÔNIO V. AMARAL BRAGA, proferido no mandado de segurança nº 22.261, de Porto Alegre, onde procura realçar a nova posição do Estado frente ao indivíduo e à coletividade quando assevera: "O Estado moderno, que não pode estar divorciado da sociedade de hoje, tem evidentemente um objetivo mais elevado do que o antigo, devendo, pois, assegurar à comunidade o máximo de bem-estar e de prosperidade. Significa isso que deve estar em condições de assegurar à administração as mais racionais fontes de produção humanas e materiais, para satisfazer tanto quanto possível um padrão de vida cada vez mais elevado. Há, conseqüentemente, uma necessidade de transformação, abandonando-se princípios obsoletos, inadequados à trepidante conjuntura de hoje. É preciso a reformulação de conceitos e a mudança de atitudes. O desenvolvimento econômico do país se impõe e para que possa ser alcançado com brevidade, entre outras medidas, que não vem a pelo referir, é indispensável a elaboração de planos, em preendimentos, projetos que facilitem, incrementem ou encorajem o progresso industrial e fomentem a ascensão econômica. Medidas devem ser tomadas em todos os âmbitos da administração, seja através do controle da atividade privada, seja através de atuações da própria administração pública. São os denominados deveres econômicos do Estado, cujo desiderato é o de proporcionar a cada homem trabalho condigno, educação, vida sau-

(17) ZANOBINI, *Guído. op. cit. pág. 8/9.*

dável; em suma, condições de se realizar integralmente. Deixará o Estado de cumprir com sua missão se ficar omissos e abúlico diante da realidade que se lhe antepara" (18).

2.3. Nota conclusiva

Para que o Estado possa manter-se como ente soberano, os fins, pelo menos os essenciais, devem ser concretizados, e, para isso, todo um mecanismo é criado e mantido para a realização das funções indispensáveis à consecução de objetivos exteriorizadores da presença estatal.

As funções do Estado, para tanto, tripartem-se em administrativas, legislativas e judiciais, não são por um princípio de racionalização de suas atividades, como também por um imperativo de segurança e de equilíbrio entre os indivíduos e o Governo. Ao serem atribuídas a poderes diferentes, num sistema harmônico de controle recíproco, que são o tempo, a experiência e a boa doutrina conseguiram aperfeiçoá-lo e, em parte, sedimentá-lo, afastou-se o arbítrio desmensurado para, em seu lugar, estabelecer-se uma nova posição do Poder Público diante dos problemas comunitários.

Essa concepção doutrinária somente prosperou porque a distribuição de funções a poderes diferentes daria o necessário equilíbrio e estabilidade não só aos governantes, como ao próprio povo, titular e fonte primeira, em última análise, de todo o Poder.

Nesse sentido, aliás, pondera MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO: "O essencial da "Separação de

(18) BRAGA, Antônio V. Amaral.- *Rev. de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, volume 50, pág. 121.

"Poderes" não é a distinção pretensamente científica, de três funções do Estado — legislativa, administrativa e jurisdicional —, e, conseqüentemente, a identificação de três Poderes especializados, entre si independentes — Legislativo, Executivo e Judiciário. Por isso, a crítica em que se esmeram certos juristas, de que não é científica a classificação de funções nela adotada, não a atinge, nem a desvaloriza, embora tenham razão. Na verdade, o que preocupava MONTESQUIEU não era classificar cientificamente as funções do Estado, nem descrever exatamente a Constituição inglesa, era pregar uma receita de arte política que restringisse o poder, dificultando o abuso, salvaguardando a liberdade " (19).

Se é certo que a complexidade sempre maior das relações entre o Estado e o indivíduo encontram, naquela fórmula, solução de equilíbrio e de segurança, de um lado, ao perfeito funcionamento dos poderes, e de outro, aos próprios cidadãos, no que diz respeito, entretanto, à organização do aparelhamento administrativo, que vem sofrendo crescente expansão, defronta-se o administrador com problemas de recursos e de eficiência para satisfazer até mesmo necessidades essenciais de uma nação.

O fenômeno que deve merecer especial consideração, com o alargamento das atividades do Estado, em função da hipertrofia necessária do Poder Executivo, é, sem dúvida alguma, o enfraquecimento da Administração Direta como consequência de uma multiplicação desordenada de entidades da Administração Indireta.

O esforço que se desenvolve para a realização de serviços que surgem em razão de novas finalidades que se transferem para a área do Estado não deve ser

(19) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.- A Democracia Possível, Edição Saraiva, 1972, pág. 98.

comprometido pela improvisação administrativa.

A multiplicação dos órgãos que
passam a compor a estrutura da Administração Pública vem
acentuando sempre a conveniência da divisão das funções e
o seu cometimento a poderes diferentes.

3. AS FUNÇÕES DO ESTADO E A DIVISÃO DOS PODERES

3.1. Apresentação da matéria. 3.2. A doutrina. 3.3. Função legislativa, judiciária e administrativa: noções. 3.4. Ainda sobre as funções do Estado.

3. AS FUNÇÕES DO ESTADO E A DIVISÃO DOS PODERES

3.1. Apresentação da matéria

A grande maioria dos autores que tra tam da matéria, quer na Ciência Política, no Direito Constitucional, ou no Direito Administrativo, aceitam a teoria da divisão tripartida das funções do Estado, classificando-as em administrativa ou executiva, legislativa e judicial.

Toda a atividade estatal deve desen - volver-se dentro desse esquema, para a prossecução dos fins a que se propõe atingir, atribuindo-se a cada uma delas o exercício de um poder.

Nem sempre a sociedade politicamente organizada, apesar de lhe ser inerente a existência de cada uma daquelas funções, tinha para o correspondente exercício uma estrutura de poderes diferenciados. Podiam ser desempe - nhadas, ao mesmo tempo, por uma pessoa ou grupo de pessoas , confundindo-se, numa só organização, a função executiva, le - gislativa e jurisdicional. Essa circunstância não propiciava um mecanismo de segurança, de equilíbrio e de respeito aos direitos e garantias individuais.

Somente a distribuição delas a órgãos diferentes poderia proporcionar maior segurança ao indivíduo e à coletividade.

3.2. A doutrina

A respeito desse assunto, que o direito público moderno arrola como fundamental à estabili

dade social, já se pronunciara ARISTÓTELES, na antiga Grécia, como observa HENRIQUE DE CARVALHO SIMAS: "Segundo ensinam os tratadistas, ARISTÓTELES foi quem primeiro lançou a semente da teoria tripartida da separação dos poderes, ao afirmar (Política) que a vida da cidade (polis), vale dizer, do Estado, como organização política, representa o exercício combinado de três operações capitais: a deliberação, o comando e a justiça. Esse poder tripartido correspondia à organização das antigas cidades gregas: uma assembléia ou conselho incumbido de deliberar e ditar normas, os magistrados investidos do poder de mando e os tribunais encarregados de julgar os casos" (20).

Entretanto, a sistematização dessa teoria se deve, em primeiro lugar, a JOHN LOCKE, e, mais tarde, a MONTESQUIEU. O primeiro, no SEGUNDO TRATADO DO DIREITO CIVIL, distinguia três funções, a legislativa, a executiva e a federativa. O outro, por sua vez, a quem se deve uma construção científica dos poderes do Estado, reconhecendo a divisão tripartida das funções, assim expunha no Capítulo VI, do Livro Décimo Primeiro, de sua obra, DO ESPÍRITO DAS LEIS: "Há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz e a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos a este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado" (21).

(20) SIMAS, Henrique de Carvalho.-Manual Elementar de Direito Administrativo, Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro 1974, pag. 25.

(21) SECONDAT, Charles Louis de.-(Barão de Montesquieu)-Do Espírito das Leis, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1962, pag. 180/181.

A essa clássica divisão das funções do Estado, procuram alguns autores substituir por uma natureza bipartida ou dicotômica. A primeira variação, dentro dessa divisão apresenta as funções do Estado como sendo administrativa e jurisdicional, compreendendo-se na função administrativa a ação executiva e legislativa.

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, ao cuidar dessa classificação, assim expõe: "Enquanto a função administrativa, através da ação legislativa e executiva, se exterioriza de modo direto pela coletividade, na outra, na jurisdicional, isso se dá de modo indireto, pelas partes em controvérsia, na proclamação do direito de uma delas. Todos atuam por repartições públicas, criadas para esse fim, nelas investidos agentes públicos. São os órgãos estatais.

Naquelas ações, legislativa e executiva, na função que se denomina administrativa, o Estado-poder pratica os atos jurídicos como parte, isto é, em obra própria, espontânea, através da função pública que lhe compete, ao passo que nesta ação judicial, na função que se denomina jurisdicional, como terceiro, substituindo, de maneira eminente, através da função pública, a atividade das próprias partes, que não conseguiram, por si mesmas, harmonizar os respectivos interesses" (22).

Mais adiante, continua esse autor afirmando que o poder público uno se exterioriza através de dois poderes fundamentais: o político de integração da ordem jurídica, mediante o seu estabelecimento e a sua atuação; e o jurídico, de reintegração dessa ordem jurídica, mediante o seu assecuramento e a fixação de um sentido normativo dela.

(22) BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha.- Princípios Gerais do Direito Administrativo, Introdução, Vol. 1º, Fo
rense, Rio de Janeiro, 1959, 1a. edição, pág. 35.

Com isso apresenta uma concepção dual dos poderes básicos do Estado.

Há uma segunda variação, na teoria da divisão das funções: função normativa e executiva, compreendendo-se nesta a ação administrativa e a jurisdicional.

A realidade jurídica brasileira não se afasta da divisão tricotômica das funções, o que se reflete nos textos constitucionais, de modo bem nítido, a partir da Constituição de 1891.

3.3. Função legislativa, judiciária e administrativa: noções

Feito esse levantamento de natureza histórica e do posicionamento doutrinário acerca da divisão das funções e poderes do Estado, cumpre, agora, estabelecer algumas noções em torno das três funções, especificamente.

Antes, porém, é necessário fixar o conceito de função. Segundo PEDRO NUNES, função é o "ato ou conjunto de atos de atividade variável de qualquer poder constituído do Estado: função legislativa, função administrativa, função judicial, etc." (23).

A função legislativa é a atividade consistente na elaboração de regras jurídicas destinadas a dar estrutura ao Estado, a disciplinar as relações entre este e os indivíduos e a dos indivíduos entre si, e a tudo quanto interesse aos objetivos estatais. A função judiciária

(23) NUNES, Pedro.- Dicionário de Tecnologia Jurídica, Livraria Freitas Bastos S/A., 1958, vol. II, pág. 32.

é a atividade, desempenhada pelo Poder Judiciário, com a finalidade de restabelecer o império da lei e do direito. A função administrativa ou executiva, na lição de ANACLETO DE OLIVEIRA FARIA é a "realização de serviços públicos tendentes a assegurar a ordem interna, defender a soberania nacional e promover o bem comum (24).

3.4. Ainda sobre as funções do Estado

Para atingir os seus fins o Estado desenvolve uma série de atividades, que constituem as suas funções, e que se subdividem, tradicionalmente, como se viu, em legislativa, jurisdicional e administrativa.

A primeira delas consiste na disciplinação, através da produção de um complexo de preceitos gerais e abstratos, das relações inter-individuais ou entre os indivíduos e as demais pessoas jurídicas de direito público ou privado. A sua importância resulta fundamentalmente do equilíbrio que estabelece, dentro de uma comunidade, pois , dá transparência e generalidade ao direito que a deve reger, estendendo-se a todas as áreas, disciplinando a conduta humana e a própria atividade do Estado. Consubstancia-se na produção do Direito Constitucional, do Direito Penal e Processual Penal, do Direito Civil e Processual Civil, do Direito Comercial, do Direito Tributário, do Direito Financeiro, do Direito do Trabalho, de normas de natureza administrativa, que são as mais amplas possíveis, etc. .

A outra tem por objetivo, quando invocada em face de um fato concreto, pelo próprio Estado

(24) FARIA, Anacleto de Oliveira.- Instituições de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975, pág. 231.

ou pelo particular, para o restabelecimento de direito violado, fazer a justiça, aplicando objetivamente os preceitos de lei. O ato terminante do juízo denomina-se sentença ou decisão.

Para alguns autores, as funções legislativa e jurisdicional se compreendem no que denominam de atividade jurídica do Estado.

A terceira, a função administrativa, apresenta-se complexa, sendo difícil de precisar o seu conceito. Como anota GUIDO ZANOBINI, dois elementos específicos e particulares fazem-na diferenciar das outras funções: la immediatezza e la praticità. Dos interesses públicos cuida o Estado de modo imediato. Na administração o Estado desenvolve uma atividade própria, análoga àquela dos outros sujeitos (pessoas físicas e jurídicas), que vivem no seu ordenamento: por meio das forças armadas cuida da defesa externa e da ordem interna; por meio dos institutos e de pessoal sanitário cuida da higiene e da saúde pública; por meio dos institutos escolásticos, das bibliotecas e das pinacotecas prevê a instrução e a educação das novas gerações. Enquanto que, com a função legislativa e jurisdicional o Estado põe e faz observar o direito que regula a conduta dos outros sujeitos com vistas a determinados interesses sociais, com a função administrativa se faz ele mesmo sujeito da atividade e opera com meios próprios para atingir aqueles fins que deve reservar à sua ação direta (25).

É preciso salientar, todavia, que um órgão pode ter diversas funções, como por exemplo, o poder legislativo pode exercer funções judiciais e executivas, o judiciário funções legislativas e administrativas e o executivo, legislativas e judiciárias, sem que essa interpenetração possa vir a quebrar o princípio da independência e harmonia dos poderes.

4. AS VÁRIAS CONCEPCÕES DE ESTADO SEGUNDO A CIÊNCIA POLÍTICA

4.1. Os vários tipos de Estado. 4.2. O Es
tado Liberal. 4.3. O Estado do Bem-Estar
Social. 4.4. O Estado Socialista.

4. AS VÁRIAS CONCEPÇÕES DE ESTADO SEGUNDO A CIÊNCIA POLÍTICA

4.1. Os vários tipos de Estado

O desenvolvimento do Estado é uma realidade facilmente perceptível; do estudo que se faça a esse respeito é possível alinhar os indicadores para a tarefa de demonstração das várias etapas de sua evolução, que se caracteriza pelo alargamento de suas atividades, rompendo, a cada passo, entendimentos, concepções, estruturas e tradições, sob pressões de necessidades coletivas ou pela absorção de princípios que a experiência dos povos adiantados vai acolhendo.

Os seus fins e as suas atribuições, agrupados no tempo e no espaço, para cotejo de vários momentos sucessivos, podem estabelecer os delineamentos de diferentes modelos de Estado, que se distinguem, um do outro, pelo absoluto absenteísmo nas atividades econômicas, pela intervenção sob a forma de complementariedade nas atividades típicas da iniciativa privada, ou pela crescente intervenção nas mais variadas esferas da atividade econômica, social e cultural.

De modo geral, os autores, ao tratarem dessa matéria, colocam em destaque esse esquema, dando a designação de Estado Gendarme, Estado Polícia ou Estado Liberal, àquele em que se fizer presente o predomínio da iniciativa particular e ilimitado o direito de propriedade; de Estado Providência, Estado Social de Direito ou Estado do Bem-Estar Social, àquele que se compõe com a iniciativa privada, complementando-a, ou quando se fizer necessário, substituindo-a, para promover, através do desenvolvimento, o bem-estar social; de Estado Socialista, àquele que toma a si o controle da produção, da comercialização, da industrialização, da educação e de todos os serviços enfim. É o Estado proprietário, produtor, industrial, comerciante, educador e prestacionista de serviços, ao mesmo tempo.

4.2. O Estado Liberal

O Estado Liberal ou Gerdame tem a sua atuação reduzida a um mínimo de atividades, necessárias, apenas, para mantê-lo como entidade soberana, e para conservar a ordem jurídica e material indispensável ao desenvolvimento das atividades privadas. Nenhuma é a intervenção do Estado no domínio econômico e social, a não ser para assegurar a ordem e a disciplina. A liberdade de iniciativa, de profissão, de trabalho e de comércio é a mais ampla possível.

Nesta fase consolidou-se o princípio da separação dos poderes, como forma de derruir o poder monocrático e garantir os direitos e liberdades individuais. Tão acentuada a convicção política, de que a livre iniciativa privada levaria a sociedade ao necessário desenvolvimento, sem a coparticipação do Estado, que a intervenção deste, mesmo suplementarmente, era condenada. O liberalismo gerou a idéia da limitação máxima dos fins do Estado, no dizer de PAULO BONAVIDES (26). Em verdade, circunscreviam-se estes à manutenção da ordem e da segurança, à mínima produção do direito, à distribuição da justiça e à defesa externa.

Aos poucos, entretanto, novos rumos foram sendo traçados por forças sociais geradas com o desenvolvimento da industrialização, que absorvendo a mão de obra rural, despreparada, propiciou o êxodo do homem do campo e com ele uma série de infindáveis problemas, hoje ainda não superados de todo.

Com as soluções reclamadas viu-se o Poder Público obrigado a disciplinar, com o tempo, as rela

(26) BONAVIDES, Paulo.- Do Estado Liberal ao Estado Social, Edição Saraiva, São Paulo, 1961, pág. 48.

ções de trabalho, de forma que não ficassem entregues ao jogo da lei da oferta e da procura.

O Estado diante de uma nova conjuntura econômica e social poderia tomar, ao sabor de idéias e pressões, dois caminhos diferentes: o do Estado do Bem-Estar Social ou o do Estado Socialista.

4.3. O Estado do Bem-Estar Social

Num segundo momento, pelo fato de ir adquirindo maior desenvolvimento, pelo aumento da população, e por outros fatores, para cumprir novas finalidades, o Estado passa a intervir nas atividades econômicas, seja complementarmente, seja substituindo a iniciativa privada. É o Estado do Bem-Estar Social, que transpõe o campo dos fins jurídicos para agir, também, na área social e econômica. O bem-estar da comunidade não se alcança, apenas, com as atividades tendentes à manutenção da ordem, a distribuição da justiça, a produção do direito e a garantia da ordem soberana. Deve o Estado estender a sua ação a outras esferas com vistas à prestação dos serviços necessários ao desenvolvimento de outros setores. No entender de PAULO BONAVIDES chega-se a esse Estado quando ele, "coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua in

fluência a quase todos os domínios a que dantes pertenciam , em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado Social" (27).

No Estado do Bem-Estar Social coexiste, com a técnica de convivência social, a técnica de desenvolvimento (28). Nesse estágio passa o Estado a estruturar-se segundo a idéia da justiça social, onde o problema maior está em conciliar a liberdade de indivíduo com as exigências sociais.

4.4. O Estado Socialista

JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUZA, em rápido enfoque acerca do Estado Socialista, acentua neste o matiz ideológico, o mesmo fazendo em relação ao Estado Liberal e ao Estado Totalitário. Para referido autor, o Estado Liberal é o Estado-polícia (État Gendarme), como uma fórmula ou modalidade do Estado de direito, que se opõe ao Estado providência do socialismo; e o Estado totalitário, como peculiar à nossa época, constitui uma forma de absolutismo estatal. No Estado socialista e no Estado totalitário, conforme expressa em nota de roda-pé, o coletivismo prevalece sobre o individualismo, mas ambos partem de uma concepção atomística da sociedade política reduzida a uma simples soma de indivíduos, com preterição dos grupos intermediários (29).

(27) BONAVIDES, Paulo.- *Op. cit.* pág. 208.

(28) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.- Curso de Direito Administrativo- Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1974, pág. 27.

(29) SOUZA, José Pedro Galvão de.- O Estado Tecnocrático, Saraiva S/A., 1973, pág. 20/21.

A passagem do Estado Social para o Estado Socialista ocorre quando "o Estado produtor puder remover o Estado Capitalista, dilatando-lhe a esfera de ação, alargando o número de empresas sob seu poder e controle, suprimindo ou estorvando a iniciativa privada" (30).

Se o Estado do Bem-Estar Social ou o Estado Social busca corrigir o individualismo do Estado Liberal, por via de disposições constitucionais e de mecanismos montados para atuar, de forma mais ampla, na área econômica e social, sem aniquilar a liberdade e a iniciativa individuais, o Estado Socialista intervém em todo o processo produtivo, procurando, através de uma economia planificada, o máximo de desempenho de sua força de trabalho, excluindo das mãos dos particulares a propriedade privada dos meios de produção.

Os princípios em que se sedimenta a doutrina formuladora do modelo socialista têm por objetivo, em essência, a realização da maior igualdade e da maior justiça social, transformando-se o Estado no único instrumento capaz de orientar, formando ou dirigindo o indivíduo para as tarefas de produção de bens e riquezas necessários ao seu desenvolvimento.

5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. Noções preliminares. 5.2. Administração Pública - Conceito. 5.3. Distinção entre função administrativa e administração pública. 5.4. Administração no Estado Federal. 5.5. Administração no Estado unitário.

5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. Noções preliminares

A determinação das linhas que se estabelecem em torno do conceito da administração pública é fundamental, ao menos em seus termos essenciais, para o exame da matéria referente à expansão dos órgãos da Administração Indireta e respectiva sede de atuação.

Em várias acepções pode ser tomada a expressão administração pública, ou, também, simplesmente administração (31), sendo comumente utilizada com a mesma significação de função administrativa. Não chegaram os administrativistas nacionais ou estrangeiros, à formulação de conceitos que possam fazer distintas as locuções administração pública e função administrativa. Há uma interpenetração dos traços conceituais, quando se trata de uma e outra, e até mesmo identidade de conceito. O estudo da função administrativa e da Administração Pública tem sido feito, também, sob os mesmos ângulos, ou seja, no sentido formal, subjetivo ou orgânico e no sentido material ou objetivo.

Denota-se, por outra parte, uma preocupação constante em salientar a existência de atos que se caracterizam como típicos do exercício de órgãos de função administrativa, e que, entretanto, são praticados por agentes da função legislativa ou jurisdicional.

Necessário um esforço destinado a transpor esse campo de enfoque bastante repetido, para atin-

(31) CAETANO, Marcelo.-Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1967, pág. 26; CRETELLA JÚNIOR, José.-Curso de Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1975, pág. 24.

gir - se um grau de maior profundidade no que concerne aos elementos caracterizadores da administração pública e da função administrativa.

De todos os temas abrangidos pelo Direito Administrativo, reveste-se este de complexidade ímpar, porque é tratado também na Ciência Política e no Direito Constitucional, transportando-se dessas áreas para aquele outro ramo do direito com todas as nuances com que ali aparecem.

Pela significação que possuem na área do Direito Administrativo, a função administrativa e a administração pública não podem, como expressões técnicas, permanecer sem uma precisão de conceito, tal qual ainda hoje está ocorrendo.

5.2. Administração Pública - Conceito.

A administração pública é considerada, segundo a maioria dos tratadistas, em dois sentidos, um subjetivo, orgânico ou formal, outro, objetivo ou material (32).

Subjetivamente a administração pública vem a ser o conjunto de órgãos centralizados ou descentralizados do Estado, compreendendo-se nestes as autarquias, sociedades de economia mistas e empresas públicas, fundações e outras entidades a que se atribuem funções ou atividades destinadas a atingir o bem comum, causa final do Estado.

(32) MEIRELLES, Hely Lopes. - Direito Administrativo Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1966, pág. 52; CRETELLA JÚNIOR, José. - Curso de Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio, 1975, págs. 25/28; CAETANO, Marcelo. - Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Cia. Editora Forense, Rio, 1975, págs. 25/26; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. - Tratado de Direito Administrativo, volume I, Livraria Freitas Bastos S. A, Rio, págs. 48/51.

Segundo MARCELO CAETANO, a administração pública, sob o ângulo subjetivo ou orgânico é "um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses coletivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar atos jurisdicionais relacionados com sua atividade fundamental" (33).

O então, "é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à vontade do Chefe do Estado" (34).

Neste sentido, a administração pública, dentro do esquema político, de descentralização territorial, compreende todos os órgãos situados na esfera do Poder Executivo da União, dos Estados membros, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, bem como todas as entidades da administração indireta, as fundações instituídas pelo poder público e outros órgãos estatais.

Do ponto de vista objetivo ou material, administração pública, "é a expressão do Estado agindo in concreto para a satisfação de seus fins de conservação, de bem estar individual dos cidadãos e do progresso social" (35).

Já se faz imperioso fundir aquelas aceções dicotômicas, que dão à administração pública um conteúdo

(33) CAETANO, Marcello.-Manual de Direito Administrativo, tomo I, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1970, pág. 15.

(34) CRETELLA JÚNIOR, José.- op. cit. n.º 2, pág. 25.

(35) MEIRELLES, Hely Lopes.- op. cit. pág. 52.

polivalente, num conceito que expresse, ao mesmo tempo, a idéia do sistema orgânico imediatamente ligado à execução das atividades estatais ou paraestatais.

De acordo com esse direcionamento, a administração pública passa a ser conceituada "como atividades preponderantemente executórias de pessoas jurídicas de direito público ou delas delegatárias, gerindo interesses coletivos, na prossecução dos fins desejados pelo Estado" (36).

5.3. Distinção entre função adminis - trativa e administração pública

A administração pública e a função administrativa estão em íntima correspondência, sendo que essa idéia envolve necessariamente, duas noções diferenciadas.

Ao tratar da concepção orgânica da administração pública, em seu Manual de Direito Administrativo, MARCELO CAETANO, manifesta a opinião de que essas expressões devem ser distintas, em seu conteúdo, quando afirma: "resulta daí que a noção de administração pública não pode ser identificada com a de função administrativa do Estado, entendida como via de execução do direito" (37).

Sem propender para a escola orgânica, pode-se dizer que o Estado também tem funções cuja finalidade reside no desenvolvimento de atividades para atingir os seus objetivos, sem os quais não poderia existir. Essas atividades se relacionam com a legislação, a jurisdição e a administração.

(36) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.- op.cit.pág.86.

(37) CAETANO, Marcelo.- op. cit. pag. 14.

As funções do Estado, referindo-se à função normativa, jurisdicional e administrativa, são, no entender de DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO, "modalidades de atividade do Estado que, com maior ou menor grau de independência, são distribuídos aos Poderes orgânicos do Estado sem deixarem de ser complementares" (38).

É uma diretriz que não se afasta da linha de pensamento da maioria dos autores que realçam o termo atividade na construção do conceito de função, de tal modo que ao se tratar deste termo deve haver a imediata correspondência do outro.

É certo que a expressão função administrativa, no sentido formal e material, segundo várias definições, não vem sendo diferenciada da noção que se dá sobre a administração pública, do prisma objetivo ou material.

Função administrativa é toda a atividade de que se insere na área de competência do Poder Executivo, predominantemente, enquanto que, administração pública é o complexo de órgãos que vitalizam, dimensionam ou tornam tangíveis as atribuições do Poder Executivo, através de procedimentos, materiais, recursos humanos, técnicos, financeiros e de conhecimento.

Para AGUSTIN GORDILHO, citado por AMÉRICO L. MASSET LACOMBE, a função administrativa é: 1º) em primeiro lugar, toda la actividad que realizan los órganos administrativos; 2º) em segundo lugar, toda la actividade que realiza el órgano legislativo, excluida la función legislativa (en sentido material y orgânico) que le es propia; 3º) en tercer lugar, toda la actividad que realizan los órganos judiciales,

(38) MOREIRA NETO, *Diogo de Figueiredo*. - op.cit.pág. 31.

excluida la función jurisdiccional (en sentido material y orgânico) que específicamente realizan" (39).

5.4. Administração no Estado Federal.

A administração pública, na federação, que é uma forma de Estado composto, onde existe a compatibilização entre a ordem total e as ordens regionais e, no Brasil, as ordens locais, que são, respectivamente, a União, os Estados membros e os Municípios, em termos de divisão de competência e discriminação de rendas, gozando a primeira de soberania e os outros de diferenciada autonomia, por óbvio, deve a mesma apresentar-se, subjetivamente, como uma organização que pode guardar similitude nos três níveis, federal, estadual e municipal. Na União e nos Estados membros, três são os poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nos Municípios, dois apenas: Executivo e Legislativo. No Poder Executivo federal, exercido pelo Presidente da República que, no regime presidencialista, detém as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, tem este como auxiliares diretos os Ministros de Estado. A par dos serviços diretamente ligados a essa área, que constitui a Administração Direta, existe uma verdadeira constelação de outras entidades, dotadas de personalidade jurídica, pública ou privada, diretamente vinculadas ao Gabinete da Presidência da República ou aos Ministérios, que sobre elas exercem a tutela administrativa, para o exercício de atividades que cumpre ao Estado desenvolver.

É preciso, neste passo, com o objetivo de esbater dúvida que acerca da matéria possa ocorrer, trazer algumas considerações, de natureza doutrinária, no sentido de mostrar não ser desapropriada a afirmação da existência de um Poder Legislativo em âmbito municipal.

(39) GORDILLO, Agustín. - Introducción al Derecho Administrativo, apud Função Administrativa, de AMÉRICO L. MASET LACOMBE, in Revista de Direito Público, vol. 29, pág. 32/33.

Não é pacífica a esse respeito a opinião dos publicistas, cabendo destacar que ANTONIO TITO COSTA e VICENTE CELSO QUAGLIA, dentre outros, não consideram a Câmara de Vereadores como Poder Legislativo. O primeiro deles, ao manifestar-se sobre o tema, sustenta que o órgão legislativo do município não é Poder, pois que os poderes, no sistema constitucional, são unicamente aqueles dos Estados-membros e da União (40). VICENTE CELSO QUAGLIA tem o mesmo entendimento quando assevera, em sua obra, FUNDAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: "Embora a Câmara de Vereadores seja o órgão legislativo do município, não pode ser considerada como Poder Legislativo, no sentido constitucional da expressão, porquanto no regime federativo entre nós adotado, a separação dos poderes (legislativo, executivo e judiciário) alcança, com exclusivismo, a União e os Estado-membros, sem descer, entretanto, até a esfera municipal. E justificando tal disposição, afirmam os autores que o município não é mesmo da essência do regime federativo " (41). Para esse municipalista, as Câmaras municipais são órgãos colegiados, corpos coletivos e representativos que legislam para o âmbito local.

Entretanto, YVES DE OLIVEIRA, ao tratar dessa matéria, considera a Câmara municipal como Poder Legislativo (42). O sempre citado pontífice do Direito Constitucional Brasileiro, PONTES DE MIRANDA, em várias passagens de seus Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, emprega a locução Poder Legislativo, quando se refere à Câmara Municipal, afirmando categoricamente: "O municí-

(40) COSTA, Antonio Tito.- O Vereador e a Câmara Municipal, Editora Revista dos Tribunais Limitada, São Paulo, 1964, pág. 37.

(41) QUAGLIA, Vicente Celso.- Fundamentos de Administração Municipal. Guia Teórico, Prático do Vereador e do Prefeito, Editora Juriscredi Ltda, São Paulo, 1973, pág. 55.

(42) OLIVEIRA, Yves de.- Curso de Direito Municipal, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1957, págs. 86/87.

pio tem Poder Legislativo e Poder Executivo; não tem Poder Judiciário."E pouco mais adiante, acrescenta: "No que concerne ao exercício dos poderes legislativos municipais, a Câmara Municipal, que se contém nos limites de competência, que a lei orgânica lhe traçou é livre de ditar as regras jurídicas que entenda " (43).

Aqueles que negam à Câmara Municipal, a condição de Poder Legislativo, fundamentam-se no fato de que a federação brasileira constitui-se, apenas de duas ordens: a União e os Estados-membros.

Impõe-se reconhecer, todavia, que o município integra o conceito de Federação, no país, como bem acentua HELY LOPES MEIRELLES, quando assim se expressa: "Daí poder-se afirmar que o Município brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau na ordem descendente em que a Federação brasileira escalona as competências estatais: União — Estados-membros — Municípios. Negar-se essa evidência, para dizer-se que os nossos municípios são corporações meramente administrativas, alheias à organizações federativas, é raciocinar com o passado, repetindo expressões da primeira lei de organização municipal, ou seja, a lei imperial de 19 de dezembro de 1828, que assim considerava as nossas municipalidades, à luz de conceitos expressos nas Ordenações Filipinas" (44).

Posto este esclarecimento e, retomando, depois desta digressão necessária, o ponto principal do estudo — Administração no Estado Federal —, deve-se salientar

(43) MIRANDA, Pontes de. — Comentários à Constituição de 1967 — Com a Emenda nº 1, de 1969. Tomo II, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970, págs. 334/337.

(44) MEIRELLES, Hely Lopes. — "O Município na Federação Brasileira", in Revista dos Tribunais, vol. 315, janeiro de 1962, págs. 206/207.

que, como na União, as unidades federadas, também guardam essa semelhança de organização.

O Poder Executivo estadual, além das Secretarias, pode contar com autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e órgãos autônomos, que o Estado membro cria para executar serviços públicos ou outras atividades.

Nos Municípios, a administração pública apresenta-se altamente diferenciada, diante da diversificada realidade econômica e populacional, possuindo um Poder Executivo, que pode ter poucas unidades auxiliares, ou então, ostentar uma estrutura orgânica bem maior e mais complexa que a de muitos Estados da Federação.

Em suma, como se verá mais adiante, todas essas ordens podem organizar-se, através de uma administração centralizada ou descentralizada.

No que concerne aos territórios que se integram no conceito da União Federal, ex vi do art.1º, da Constituição de 1969, são eles verdadeiras autarquias federais de natureza territorial. Segundo o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969, "são unidades descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta". Os seus governadores, nomeados pelo Presidente da República, são auxiliados por Secretários, de livre nomeação daqueles.

De acordo com o art. 21, do referido diploma, a estrutura básica de administração e apoio ao Governador é constituída das seguintes unidades: a) - Secretaria de Economia, Agricultura e Colonização; b) - Secretaria de Educação, Saúde e Serviços Sociais; c) - Secretaria de Obras Públicas; d) - Secretaria de Administração e Finanças

e e) - Secretaria de Segurança Pública.

Os Territórios subdividem-se em municípios, sendo que o Poder Executivo é exercido por Prefeito nomeado pelo Governador, nos termos do art. 17, § 3º, da Carta Política vigente.

A Câmara Municipal é o órgão deliberativo do Município e se compõe de vereadores eleitos pelo voto direto e secreto, para um período de quatro anos.

Pelo decreto-lei acima mencionado, que dispõe sobre a administração dos Territórios Federais e a organização de seus Municípios, cada Território possui um Conselho Territorial constituído de seis (6) membros, com mandato de dois (2) anos, permitindo-se a recondução, designados pelo Ministro do Interior, de conformidade com as regras do art. 25, a quem competirá: a) - opinar sobre os planos de governo, o orçamento anual e o plano plurianual de investimentos; a criação e extinção de Municípios; a proposta orçamentária do território; a concessão de isenções fiscais previstas em lei; o relatório anual do Governador ao Ministro do Interior; os projetos de aquisição e alienação de bens imóveis e de seus móveis de capital; b) - opinar sobre os critérios da contratação de serviços técnicos ou de natureza especializada, com terceiros; c) - sugerir ao Governador a adoção de medidas que visem a atender aos interesses da comunidade e a alcançar os objetivos de desenvolvimento do Território; d) - solicitar ao Governador as informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; e) - representar ao Ministro do Interior contra atos do Governo e a esse, contra atos dos Secretários do Governo e dos Prefeitos Municipais, nos casos de irregularidade ou ineficiência do exercício das suas funções; f) - examinar as representações das Câmaras Municipais contra os respectivos Prefeitos e encaminhar ao Governador o seu parecer; g) - eleger o Presidente do Conselho; h) - elaborar o seu Regimento Interno.

5.5. Administração no Estado unitário

Os Estados unitários, apesar de subdivididos em regiões, departamentos, províncias, municípios, comunas, etc, são, no consenso da maioria dos juspublicistas, aqueles em que existe apenas um poder executivo, legislativo ou judiciário, sediados na capital administrativa, de onde devem fluir as decisões mais elevadas bem como a determinação de competência e atribuições. Sob a forma centralizada ou descentralizada, os Estados unitários se utilizam de expedientes modernos do Direito Administrativo para o desempenho de atividades, criando entidades auxiliares com personalidade jurídica distinta da do ente criador. A administração pública, nesses Estados, também se serve de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

6. CRESCIMENTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS MECANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO

6.1. Notas introdutórias. 6.2. Expansão das atividades econômicas. 6.3. A ordem econômica e social nas Constituições brasileiras.

6. CRESCIMENTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS MECANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO

6.1. Notas introdutórias

O Estado é uma realidade dinâmica, variável no tempo e no espaço, e vem se aperfeiçoando através de constantes mutações, quer pela absorção de novos objetivos, pela expansão dos típicos organismos de sua estrutura ou pela criação de novas figuras administrativas personalizadas.

Se as finalidades do Estado do Bem-Estar Social tendem a crescer cada vez mais, na medida em que este se distancia do modelo liberal, marcadamente abstencio - nista, encaminhando-se para uma posição a situar-se no limiar do Estado socialista, com ampla intervenção no domínio econômico e social, sofreada somente pelo respeito ao princípio da iniciativa privada, desde que não se conflite esta com o bem comum, a função administrativa, propende, também, a adquirir uma nova feição, que haverá de repercutir na estruturação do Poder Executivo, porque, pari passu com as novas atividades, deve surgir uma administração povoada de um maior número de órgãos, tanto centralizados como descentralizados.

O Estado nem sempre exerceu as mesmas atividades, e é por isso que, através delas e dos órgãos encarregados de executá-las, se mostram evidentes os sinais de crescimento tanto da função administrativa, como da administração pública.

Esse fenômeno refletiu-se no Poder Executivo, que passou e vem passando por um processo de crescente expansionismo, fenômeno que pode ser demonstrado, se o for examinado frente ao Estado Liberal, ao Estado Semi-Liberal ou ao Estado do Bem-Estar Social.

Visto o Poder Executivo no contexto do primeiro, percebe-se que não tinha ele a proeminência que foi alcançando com o passar dos anos. O poder forte foi, nessa época, o Legislativo, em decorrência de duas circunstâncias da mais alta significação para o estudo dessa matéria:

a) - a primeira, ligada com a realidade dos Estados Nacionais, que estavam se formando, sob a direção de reis ou monarcas, que possuíam um poder ilimitado e concentravam, ao mesmo tempo, as funções administrativa, legislativa e judiciária. A opressão exercida sob os súditos fez com que fossem refreados os poderes dos dirigentes, a eles se sobrepondo o Parlamento;

b) - a própria teoria da divisão tripartite dos poderes colocava em destaque, alçando-o sobre os demais, o Poder Legislativo, por representar este, de forma a mais direta e integral, o somatório da vontade dos indivíduos.

A verdade é que o parlamento, a despeito mesmo do exíguo campo de atuação do Estado, à essa época, não pôde continuar à frente dos demais poderes, pela sua inaptidão, conforme acentua JOSÉ EDUARDO GOMES PEREIRA, "para o satisfatório atendimento das novas responsabilidades" que foram se acrescentando ao rol das atribuições da Administração Pública (45).

Adveio, daí, num primeiro plano, a necessidade de se deslocar para a área do Executivo funções que se sediavam, inicialmente, no contexto do Poder Legislativo.

O Estado, apesar de moldado dentro de um sistema jurídico, rompeu os grilhões que o prendiam

(45) PEREIRA, José Eduardo Gomes.- A Separação dos Poderes e a Tendência do Fortalecimento do Executivo, Rev. de Direito Público, vol. 6, pág. 217.

aos princípios liberais, para, em atendimento aos reclamos de uma nova era, que resultou do desenvolvimento industrial, comercial e cultural, voltar-se a inúmeras outras atividades.

Por óbvio que o Estado teria necessidade de instrumentalizar-se, em termos de uma estrutura organizacional, para fazer face às novas exigências.

O poder que se solidificou foi necessariamente o Executivo, porque a vocação intervencionista do Estado não pode compatibilizar-se com as funções típicas do Poder Legislativo.

Este fato não descaracteriza o sistema da divisão dos Poderes, se o Poder Executivo vier fundamentado em preceitos legais e der o mais rápido atendimento às necessidades coletivas e individuais, através da prestação de serviços públicos ou de atividades que suplementem ou complementem a iniciativa privada, sejam elas industriais ou comerciais.

Se as finalidades crescem tendem necessariamente a crescer, também, as atividades de um determinado organismo que, no caso, é o Poder Executivo.

O crescimento deste, como um fenômeno social que não repugna ao bom senso, não pode ser objeto de repulsa, desde que não se estabeleça um desajustamento jurídico capaz de aniquilar os direitos e as liberdades individuais.

A tendência tem sido, nas repúblicas presidencialistas, no sentido do fortalecimento do Executivo, que passou a exercer, também, parcela da função legiferante, como imperativo indispensável à celeridade de atendimento das necessidades públicas.

Os caminhos estão abertos, ainda, para um maior expansionismo desse Poder. E isto resulta da constante intervenção na vida econômica e social, por pressão de vontade coletiva, por conveniência administrativa, por imposição de segurança nacional ou pela inevitável atuação supletiva em setores da economia relegados pela iniciativa privada a um plano secundário.

É incontestável o aumento de atribuições do Estado, como, aliás observa muito bem GABINO FRAGA, ao afirmar que, sendo estas meios para alcançar fins estatais, é natural que seu número e extensão variem ao variar tais fins, para depois concluir: "examinando o desenvolvimento histórico do Estado Moderno podem-se comprovar as variações que têm tido seus fins e conseqüentemente suas atribuições" (46).

6.2. Expansão das atividades econômicas

O desdobramento ordenado deste ponto, ao menos em suas linhas gerais, determina ligeiro enfoque sobre as atividades que se compreendem no âmbito da função administrativa e para cujo desempenho o Estado se estrutura ou vem sempre se estruturando jurídica e organicamente.

Abrangem elas, sobretudo depois da segunda Grande Guerra Mundial, quando os Estados começaram a absorver a tendência intervencionista incorporada à Constituição de Weimar, também, o domínio econômico e social.

Manifesta é hoje a presença do Estado no setor primário, secundário e terciário da economia ,

(46) FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Perua, S.A., México, 1971, págs. 10/11.

não só através do mecanismo legal que orienta, estimula ou abre perspectivas à iniciativa particular no setor-primário, industrial ou comercial, para expandir o mercado interno, ampliar e diversificar a capacidade competitiva perante o mercado internacional, como também pela sua participação, quer coadjuvando ou implementando o sistema privado, ou implantando, dirigindo ou assumindo diretamente o processo produtivo de bens, serviços, valores e capitais.

O Estado, que ontem comparecia perante essa área, de forma menos ostensiva, passou, no presente, a despontar como sujeito atuante em setores que, tradicionalmente, vinham sendo entregues ao comando de empresas, todas de direito privado, com ou sem a mínima co-participação estatal.

Através de várias autarquias, das sociedades de economia mista e das empresas públicas, numa tendência interventiva crescente, o Estado infiltrou-se numa multiplicidade de atividades econômicas.

Pela análise dos fins dessas entidades pode-se ter a noção da verdadeira dimensão do porte do Estado como empresário, comerciante ou industrial.

6.3. A ordem econômica e social nas Constituições brasileiras

Até o final da primeira Guerra Mundial, as constituições vinham cuidando, apenas, da organização política dos Estados, à exceção da Constituição mexicana de 1910, que teve incorporada em seu texto preceitos de ordem econômica e social, mas não exerceu a mesma influência que a Constituição de Weimar, de 1919, tido como padrão de um novo modelo de Estado, de natureza denotadamente providencialista e com abertura para o intervencionismo.

A partir daí, as Cartas Políticas passaram a abandonar os esquemas constitucionais anteriores para, sob o influxo de novas idéias, novas tendências e nova filosofia, estabelecer princípios programáticos de conteúdo econômico e social.

Dessa forma, ampliou-se a área de atuação do Estado, o qual, com novas atribuições, teve que incorporar ao seu sistema administrativo, de limites reduzidos, outros critérios, fórmulas mais avançadas e mecanismos mais flexíveis, para poder promover, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Nem mesmo assim, a promoção da justiça social, que é o escopo final da nova ordem criada, tem sido atingida em sua plenitude, por causas as mais diversas.

As constituições brasileiras, a começar pela de 1934, abrem espaço para o estabelecimento de princípios voltados para a ordem econômica e social.

Discorrendo, com muita acuidade sobre essa matéria, após asseverar que a liberdade e a igualdade são afirmações solenes e vãs onde não haja um regime econômico organizado para a satisfação de todas as exigências fundamentais ao indivíduo, MANOEL GONÇALVES FILHO verbera, nesse particular, os títulos atinentes à ordem econômica e social, das constituições brasileiras, neste termos:

"Esse é o intento do constituinte ao abrir nas constituições espaços para a regulamentação da economia em favor da democracia. Esse intento, porém, nos textos brasileiros ao menos, parece frustrado. A resistência dos interesses e dos poderosos, de um lado, a demagogia e a levandade, de outro, fazem da ordem econômica nas Constituições

brasileiras um indigesto complexo de princípios vagos e de preceitos inaplicáveis" (47).

Mesmo assim, não se pode negar, diante da própria realidade, a presença do Estado, em quase todos os setores da atividade humana, num sentido altamente positivo, apesar de se lhe reconhecer a fragilidade de muitos de seus órgãos, seja pela falta de recursos, de capacidade ou de experiência.

Entretanto, existe um esforço de superação dos problemas administrativos, com a indicação de fórmulas capazes de obviar as dificuldades que se apresentam no desempenho da administração pública.

Surge, então, o processo descentralizante, que a seguir será estudado, como meio adequado ao atendimento de novos serviços e novas atividades.

(47) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.- Curso de Direito Constitucional, Saraiva S/A, Editores, São Paulo, 1973, pág. 316.

7. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

7.1. Apreciação prévia sobre centralização e descentralização. 7.2. Centralização: conceito. 7.3. Descentralização: conceito. 7.4. Descentralização: observação crítica. 7.5. Concentração e desconcentração face a centralização e descentralização.

7. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

7.1. Apreciação prévia sobre centralização e descentralização

A administração pública que, pela divisão funcional das atividades do Estado, insere-se na área do Poder Executivo, envolvendo, sob o aspecto subjetivo, os órgãos de transparência deste, examinada a dinâmica de sua constante transformação, sugere a análise de dois fenômenos que se interrelacionam e se completam: a centralização e descentralização administrativas. São duas realidades institucionais, com características denotadamente peculiares, incorporadas ao ordenamento jurídico, como uma necessidade técnica ajustada às múltiplas tarefas assumidas pelo Estado contemporâneo. Se a primeira sempre existiu, a outra começou a ser um dado fundamental no instante em que o Estado desatrelou-se do pensamento absenteísta, passando a somar, ao rol de suas funções tradicionais, outras atividades que, do poder de polícia, e dos serviços públicos, passaram para a esfera econômica e social.

O Estado Moderno, simples ou composto, para atingir os seus fins faz uso de dois processos que, em Direito Administrativo, são conhecidos por centralização e descentralização. Altamente centralizados foram os serviços do Estado Liberal que estavam obstados de ter ingerência nas atividades industriais, mercantis ou comerciais. A função administrativa era executada por órgãos situados no âmbito do Poder Executivo, com alto grau de concentração, pois, não se apresentava complexa, como ficou demonstrado, nem o seu raio de ação, se estendia muito além das tarefas vinculadas ao poder de polícia.

Acentua DIOGO DE FIGUEIREDO MOREI-
NETO que o fenômeno da descentralização, desconhecido duran-

te o Estado Medieval antigo e na segunda fase da Idade Média, foi acelerado pelas grandes revoluções da história: a Revolução Francesa, a Industrial e Científica e a Tecnológica (48).

Na verdade, adquirindo também o caráter de essencialidade as atividades sociais e econômicas, que vieram a incorporar-se à esfera de atribuições do Estado, juntamente com as jurídicas, a administração teria que desenvolver-se, não só com a expansão de seus órgãos internos, hierarquizados de forma mais ou menos rígida, como também através de fórmulas capazes de torná-la eficiente no atendimento das múltiplas e crescentes necessidades coletivas. Marcados com o atributo descentralizante, surgiram várias entidades administrativas revestidas de personalidade jurídica de direito público ou privado, criadas e geridas pelo Estado, como entidades auxiliares, as quais, em métodos, procedimentos, técnicas operacionais e regime jurídico, submeteram-se a um esquema diversos do que vinha e vem se estabelecendo para os órgãos da administração direta.

A centralização e descentralização nada mais vem a ser do que dois tipos de soluções de que deve lançar mão o Estado, ao mesmo tempo, para a sua organização administrativa ou institucional, se pretender que esta se torne mais eficaz, segura, pronta e rápida.

7.2. Centralização: Conceito

Para o administrativista francês, JEAN RIVERO, a centralização define, de um lado, uma solução do problema das relações do Estado com as coletividades lo -

(48) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.- Curso de Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, 1974, pág. 92 - Rio.

cais, e de outro, um método de organização da sua administração. Sob o primeiro aspecto, o Estado, como única pessoa pública para o conjunto do território nacional, assume, sob seu orçamento, pelos seus agentes, a satisfação de todas as necessidades de interesse geral, o que não exclui a divisão do território em circunscrições mais ou menos extensas; seria o regime de centralização para quem não reconhece coletividades locais, como conjuntos humanos preexistentes e dotados de uma vida jurídica própria. Na realidade, o Estado centralizado admite a existência da comunidade como pessoa jurídica, tenho necessidades próprias e recursos particulares; mas é ele quem escolhe e dirige os agentes encarregados de administrá-la (49).

Sob o segundo ângulo, complementar do primeiro, a centralização corresponde a uma vontade única , partindo do centro do Estado, que se transmite até às derradeiras extremidades do país. Há uma rigorosa hierarquia. Os escalões subordinados nada fazem senão transmitir e executar: transmitir as questões do ponto do território onde se encontram até o ministro competente para decidi-las; transmitir , no sentido inverso, a decisão ministerial, executar, cumprir as tarefas concretas segundo as ordens recebidas (50).

CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ao afirmar que as técnicas utilizadas pelo poder público, no tocante à prestação de serviços, bipartem-se em prestação centralizada ou prestação descentralizada, entende que ocorre a primeira quando, desempenhada por meio da Administração Central, "os serviços se acham integrados no aparelho administrativo burocrático do Estado. Nessa hipótese a atividade se realiza mediante órgãos componentes da pessoa jurídica do Estado,

(49) RIVERO, Jean. - *Droit Administratif*. Dalloz, França, 1975, págs. 304/305.

(50) RIVERO, Jean. - (op.cit.págs. 306/307).

isto é, órgãos que lhe são interiores, cujo consórcio unitário lhe forma a intimidade estrutural" (51).

Nessa ordem de idéias pode-se dizer que um Estado unitário é centralizado, quando os governos locais, a nível municipal ou regional, estão sob a direta e efetiva fiscalização do governo nacional e, com a administração central não coexistem pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas pelo Estado para a exploração de serviços de sua competência.

Nesse sentido, é muito difícil constatar-se a existência de um Estado centralizado, pois todos eles adotam o sistema da prestação de serviços descentralizados, a par da prestação centralizada.

7.3. Descentralização: Conceito

Sendo a descentralização um processo de administração, através da divisão de tarefas, serviços e atividades entre o Estado e autônomoas locais ou pessoas jurídicas criadas e organizadas por ele, convém precisar o exato entendimento desse vocábulo.

Para o autor acima citado, "há prestação descentralizada quando o serviço ou exercício dele se transfere para a entidade distinta do Estado, um alter em relação a ele. A descentralização supõe, desenganadamente, duas pessoas pelo menos: uma, o Estado, titular último do serviço público e que o desempanharia diretamente se não o houvesse descentralizado; outra, a pessoa descentralizadora

(51) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.- Prestação de Serviços e Administração Indireta, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973, pág. 2/3.

que vai assumir o serviço como próprio, ou, então, simplesmente desempenhá-lo em nome do Estado" (52).

Para GEORGES VEDEL, que dá ênfase à descentralização territorial, dois são os fundamentos da descentralização : um, no sentido de que a gestão dos serviços de forma direta pelas coletividades locais é democrática, porquanto a democracia é bastante mais vivida em escala nacional; outro, porque a gestão descentralizada, contanto que se lhe forneça meios e condições necessários, é menos pesada e mais realista que a gestão centralizada (53).

Como técnica de administração coexistente com a administração centralizada pode ser adotada tanto nos Estados unitários como nos Estados federais, sendo que nestes ela se mostra bem mais complexa porque não só a União, Estados-membros e Municípios, como é o caso brasileiro, podem dotar-se de órgãos auxiliares, com gestão administrativa e financeira própria, com personificação distinta de qualquer um daqueles entes públicos.

7.4. Descentralização: observação crítica

Não resta dúvida que o Estado, diante das necessidades coletivas, que crescem e também se diversificam, teria que buscar no procedimento descentralizante o meio de enfrentar o desafio que constantemente lhe vem sendo feito, pelas pressões e reclamos de toda ordem.

A descentralização é uma técnica

(52) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.-*op.cit.* pág. 3

(53) VEDEL, Georges, Droit Administratif.- Presses Universitaires de France, Paris, 1973, pág. 647.

que se abre para operar no sentido de trazer uma solução, através da formação de entidades jurídicas que respondam, em nome do Estado, pela direção, gestão ou administração de serviços que venham, ao menos, minimizar os problemas que lhe afetam política e organizacionalmente. A descentralização territorial é importante à vida dos Estados; mas não deixa de ser também significativa, em igual ou maior intensidade, a descentralização institucional.

Esta, entretanto, necessita de uma metodologia funcional e de uma estrutura jurídica, mais ou menos unificada, nos três níveis de governo do Estado brasileiro, a fim de que os instrumentos de que ela se utiliza sejam ao mesmo tempo eficientes e eficazes.

O que se percebe é a falta de um tratamento mais racional, em todos eles, quer tocante a sua composição diretiva ou em relação à apreciação dos resultados produzidos.

7.5. Concentração e desconcentração face a centralização e descentralização.

Da adoção, pelo Estado, de uma administração centralizada, ou descentralizada ao mesmo tempo, dada a multiplicidade de serviços, surge, como equação administrativa, a necessidade de ajustar um esquema de repartição de competência ou de atribuições, dentro do próprio Estado ou das pessoas jurídicas que o circundam, como órgãos de seu auxílio indireto.

Nessa estratégia reside a base e o fundamento da maior ou menor operacionalidade das entidades prestadoras de serviços públicos. A tomar-se, por exem -

plo, um Estado Federal, a distribuição de órgãos por área de competência, pode, como no Brasil, ser examinada, em três esferas: União, Estados-membros e Municípios. Se, em qualquer dessas ordens, todos os serviços forem executados por órgãos situados na esfera do correspondente Poder Executivo, exercendo o titular deste o poder de decisão, indivisamente, a despeito de seus vários órgãos auxiliares, a administração diz-se centralizada. Se, outros serviços típicos ou atípicos, forem distribuídos a entidades da administração indireta ou a outros órgãos paraestatais existentes na esfera de cada uma daquelas ordens, diz-se que a administração é descentralizada. Não resta a menor dúvida de que a técnica administrativa, aqui, não se exaure, podendo os serviços, tanto na centralização como na descentralização, serem altamente concentrados. É uma opção administrativa, nada recomendável, quando se permite que o poder de decisão seja monocraticamente exercido apesar da profusão de órgãos hierarquicamente dispostos. A concentração pode ocorrer dentro do Estado ou do Município, quando os titulares dos respectivos Poderes Executivos tomarem a si o maior volume de decisão. A concentração também pode configurar-se, dentro de um Ministério ou de uma Secretaria de Estado, quando o seu titular, a despeito dos Departamentos, Divisões e Serviços, enfeixar em suas mãos o processo decisório. O mesmo pode ocorrer no âmbito das entidades auxiliares do Estado. O método preconizado é o da desconcentração, que é uma técnica de organização que consiste em cometer importantes poderes a agentes do poder central colocados à testa de diversas circunscrições administrativas ou de diversos serviços.

A descentralização não se confunde com a desconcentração porque, naquela, serviços são tirados da União, dos Estados-membros ou dos Municípios, para serem executados por pessoas jurídicas criadas ou autorizadas por qualquer uma daquelas entidades. Há descentralização se atividades forem exercidas por pessoas da administração indireta ou entes paraestatais ali não compreendidos.

Como será examinado logo a seguir, a técnica da descentralização, no Brasil, depois de longo período de prática, à margem de qualquer sistematização, encontrou contornos mais precisos nas disposições, sobretudo iniciais, do Decreto-Lei nº 200/67.

8. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

8.1. Administração Direta. 8.2. Administração Indireta. 8.3. Conceituação das entidades da Administração Indireta. 8.4. As fundações instituídas pelo Poder Público. 8.5. Desencontros doutrinários para a catalogação das entidades da Administração Indireta. 8.6. Entidades para estatais.

8. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

8.1. Administração Direta

No sistema federal brasileiro por força de descentralização territorial que se opera em três níveis, a Administração Direta e Indireta deve ser examinada na esfera da União, dos Estado-membros e dos Municípios, porquanto, a estes, assegura a Constituição Federal, através dos artigos 13 e 15, respectivamente, autonomia política e administrativa.

A Administração Direta, no âmbito da União, compreende os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios (art. 4º, I, do decreto-lei 200/67); na esfera dos Estado-membros, constitui-se dos serviços que se situam na estrutura administrativa do Gabinete do Governador e das Secretarias de Estado; e na esfera municipal, vêm a ser os serviços integrados na estrutura administrativa do Gabinete do Prefeito e das respectivas Secretarias, quando estas existirem.

Considerada a Administração Direta, segundo o ângulo formal, abrange a mesma não só a Presidência da República e Ministérios, mas todos os demais órgãos que estejam a estes hierarquicamente subordinados, quaisquer que sejam as suas atribuições e o grau de desconcentração estabelecido na estrutura organizacional.

Essa mesma linha de raciocínio, guardadas as devidas peculiaridades, deve ser estabelecida em relação aos Estados e Municípios.

acioc

8.2. Administração Indireta

O Decreto-Lei 200, dispondo de forma sistêmica sobre a organização administrativa federal, não define o que seja Administração Indireta, arrolando, apenas, as categorias de entidades que, dotadas de personalidade própria, nela se compreendem: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

CAIO TÁCITO, para não citar outros autores, sem pretender construir um conceito, em sentido estrito, do que seja administração indireta, afirma que esta "se apresenta sob dois modelos principais: de um lado, a criação de pessoas jurídicas de direito público, de caráter especificamente administrativo, com a incumbência de exercer serviços próprios do Estado. De outra parte, a atração, ou recepção entre as instituições de Direito Administrativo, de concepções de direito privado, como forma de execução de serviços industriais, comerciais, ou sociais, que se agregam às atividades do Poder Público" (54).

8.3. Conceituação das entidades da Administração Indireta

Segundo aquele diploma, a autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada; empresa pública, a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de ativi-

(54) TÁCITO, Caio.- *Direito Administrativo*. Edição Saraiva, 1975, São Paulo, pág. 157.

de econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; e sociedade de economia mista, a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, a União ou à entidade da administração indireta (art. 5, I, II e III).

Referido decreto-lei, no artigo 4º, § 2º, equiparava as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos houvesse a participação da União, quaisquer que fossem as suas finalidades, às empresas públicas.

Não fosse a reformulação trazida, posteriormente, a esse pergaminho, as fundações estariam sujeitas às mesmas regras que as empresas públicas e poderiam enquadrar-se entre as entidades da Administração Indireta.

Os Estados-membros e Municípios, no Brasil, têm buscado, nos padrões do Decreto-Lei 200, criar o modelo de suas organizações, repetindo, nos mesmos termos, as disposições atinentes à Administração Indireta ali disciplinada.

Passam a aparelhar-se com idênticas configurações jurídicas, para o desempenho descentralizado de suas atividades.

8.4. As fundações instituídas pelo Poder Público

Pelo artigo 2º, do decreto-lei 900/69, as novas fundações instituídas pelo poder público deverão satisfazer cumulativamente os seguintes requisitos e condições:

a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de di

reção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação; b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total; c) objetivos não lucrativos e que por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Federal, direta ou indireta; d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (arts. 24 e seguintes do Código Civil).

O artigo seguinte preceitua que não constituem as mesmas entidades da Administração Indireta, ficando sujeitas à supervisão ministerial, quando receberem dotações ou transferências à conta do orçamento da União.

8.5. Desencontros doutrinários para a catalogação das entidades da Administração Indireta

Doutrinariamente, após a vigência do Decreto-Lei 200/67, os primeiros trabalhos relacionados com a catalogação das entidades na órbita da Administração Indireta apresentaram-se em termos críticos, porquanto, de acordo com alguns autores, as autarquias não poderiam vir colocadas ao lado das empresas públicas, sociedades de economia mista e das fundações instituídas pelo Poder Público.

Nesse sentido manifesta-se EROS ROBERTO GRAU, professor de Direito Público da Universidade Mackenzie: "...parece-nos imprecisa para a classificação do decreto-lei nº 200, de 1967, visto que, englobando numa mesma categoria autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, está a considerar como incluídos num mesmo gênero pessoas de direito público e pessoas de direito privado, o que, sob a ótica jurídica, não parece correto. Assim, torna-se estritamente necessário que se considere a circunstância

de que, para os efeitos do aludido decreto-lei, a expressão "administração indireta" foi tomada em sentido não estritamente jurídico, antes servindo para designar um grupo de entidades através dos quais se procura empreender o tipo de atividade definido pela ciência da administração como descentralizada. Não sirva, portanto, a imprecisão do texto considerado como contra-argumento à colocação cujas justificativas são encontradas na vigente Carta Constitucional" (55).

Também não concorda com o legislador de 67, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ao incluir, na área da Administração Indireta somente as pessoas de direito privado, criadas ou admitidas pelo Estado para com ele colaborarem como delegatárias de atividades administrativas em nível de execução, arrolando as autarquias como entes da Administração Direta descentralizada (56).

É necessário, entretanto, salientar que, a despeito dos juízos críticos que se vem oferecendo, nesse particular, a lei da reforma administrativa corresponde ao maior avanço que se deu no Brasil, em termos de sistematização de princípios e formulação de conceitos.

A partir do Decreto-Lei 200, ao menos, o tratamento dessas entidades passou a ser mais ou menos unificado em termos de organização, operacionalidade, vinculação e supervisão, no âmbito federal, estadual e municipal.

8.6. Entidades paraestatais

A apreciação da Administração Direta

(55) GRAU, Eros Roberto. - Considerações a propósito das sociedades de Economia Mista, Revista de Direito Público, vol. 17, São Paulo, pág. 118.

(56) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. - op.cit. pág. 197/206.

e Indireta torna-se incompleta se não se fizer uma rápida abordagem acerca da paraestabilidade, matéria que, longamente estudada pelos administrativistas, serviu de base à reforma administrativa.

Entre as décadas de 30 e 40, a expressão entidades paraestatal era empregada, muitas vezes, sem qualquer diferenciação de autarquia, como se fossem termos semelhantes. Hoje, todavia, a autarquia expressa uma configuração jurídica de direito público, que se situa na área da administração descentralizada, criada por lei, para, com patrimônio e receita próprios, executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira não centralizada. Já, entidade paraestatal, consoante HELY LOPES MEIRELLES, "é toda pessoa jurídica de direito privado, instituída ou autorizada por lei, com patrimônio próprio e atribuições delegadas ou incentivadas pelo Poder Público, para a realização de serviços ou atividades de interesse coletivo. O paraestatal é o gênero, do qual são espécies diversificadas as sociedades de economia mista, a empresa pública, os serviços sociais autônomos e as fundações culturais, autorizados e amparados pelo Poder Público" (57).

Como entidades paraestatais devem ser mencionadas as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas e os serviços sociais autônomos, nestes compreendidos, apenas para exemplificar, a Legião Brasileira de Assistência - LBA (Decreto-Lei nº 4.830 de 15 de outubro de 1942), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI (Decreto-Lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942), o Serviço Social da Indústria-SESI (Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1943), o Serviço Social do Comércio- SEC (Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC (Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946), além de outros .

(57) MEIRELLES, Hely Lopes.- Autarquias e Entidades Paraestatais. Revista de Direito Administrativo, volume 68, São Paulo, pág. 48.

9. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
PERANTE O DIREITO CONSTITUCIONAL BRA
SILEIRO

9. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
PERANTE O DIREITO CONSTITUCIONAL BRA
SILEIRO

INISTI

Informando-se, sobretudo, a partir da segunda metade da década passada, de acentuado conteúdo econômico e social, as duas Constituições brasileiras da pós-revolução de 1964, em vários dispositivos, fazem expressa e taxativa referência, sem defini-los, contudo, aos vários órgãos de que vem se utilizando o Governo na área de sua administração descentralizada, admitindo-os, portanto, a nível da Lei Maior. É a afirmação, na mais alta hierarquia do ordenamento jurídico, da imprescindibilidade desses mecanismos no contexto da estrutura orgânica do Poder Público, como meios à viabilização, de forma mais harmônica e ajustada, do desenvolvimento nacional.

Sem afastar o princípio da liberdade de iniciativa, que passa a ter por parâmetro, a justiça social e o interesse coletivo, a administração pública teve o caminho aberto para interferir na atividade econômica com instrumentos que, hoje, já comprovam adiantado grau de eficiência operacional.

Duas forças concorrem para acelerar o ritmo do desenvolvimento da economia brasileira, dentro da sistemática constitucional, sem qualquer esquema de antagonismo recíproco, voltadas para um mesmo propósito.

O Estado e a livre iniciativa, antes de se repelirem, compõem-se, formando um quadro harmônico de esforços, estratégias, programas, diretrizes e ação.

À intangibilidade da liberdade econômica que a doutrina liberal consagrava como princípio fundamental ao desenvolvimento de uma comunidade política, consubstanciado na fórmula do laissez-faire, laissez-aller, veio subs-

tituir, após um longo processo de gestação, o preceito da limitação da livre iniciativa, que permitiu ao Estado co-participar com aquela no desempenho de funções econômicas.

Os denominados problemas políticos e sociais transformaram-se, de tarefa global, em tarefa parcial do Estado, pois que, a estes, outros de maior importância e indagação foram acrescentados. O governo, na lição de JOSÉ PACIULLI, teve a necessidade de expandir a sua atividade, abandonando a tese do intervencionismo econômico, para garantir a sobrevivência do Estado e do seu próprio povo, face o egoístico interesse de grupos particulares (58).

A posição do Estado moderno perante a indivíduo não oferece mais aquela extremada preocupação descrita por PAULO BONAVIDES: "com a construção do Estado jurídico, cuidavam os pensadores do direito natural, principalmente os de sua variante racionalista, haver encontrado formulação teórica capaz de salvar, em parte, a liberdade ilimitada que o homem desfrutava na sociedade pré-estatal ou dar a essa liberdade função preponderante, fazendo do Estado o acanhado servo do indivíduo" (59).

Não só a influência do Direito Constitucional europeu, cuja tendência intervencionista e social, começou a ser positivada após a segunda década desta centúria, como a própria realidade nacional, pontilhada de problemas de toda ordem, fez com que, às linhas do clássico constitucionalismo fossem acrescidas normas de natureza programática, voltadas para as questões educacionais, sociais e econômicas.

Do texto das constituições que vigoraram entre 1934 até esta data, destaca-se a clara e progressiva

(58) PACIULLI, José.- *Direito Financeiro*, Saraiva S.A., 1973, São Paulo, págs. 35/36.

(59) BONAVIDES, Paulo.- *op. cit.* pág. 2.

inclinação para colocar o Estado como principal agente de formação do bem-estar da sociedade, através de uma diversificada gama de atividades.

Estender o âmbito das atribuições sem a adoção de instrumentos necessários ao seu desempenho, poderia levar à inocuidade muitas das preceituações mandamentais.

Por essa razão, e tendo em vista o evidente objetivo do legislador constituinte, mesmo que se trate de simples referência, a menção que se faz às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, como órgãos de auxílio indireto da administração centralizada, é, dada a transubstanciação dos mesmos em realidade jurídica, no mais alto grau, a chancela do reconhecimento dessas entidades como mecanismos coadjuvantes e indispensáveis da ação do Estado, na prossecução de novas finalidades.

A constituição de 1967, em várias oportunidades refere-se a essas entidades, nominalmente, para acen-
tuar que: a) deputados e senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a fórmulas uniformes (art. 36, I, a); b) as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias (art. 71, § 5º); c) o militar não terá direito aos vencimentos e vantagens de seu posto, assegurada a opção, enquanto perceber remuneração do cargo temporário, assim como de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista (art. 94, § 5º); d) a proibição de acumular se estende a cargo, funções ou empregos nessas entidades (art. 97, § 1º); e) é inelegível para Presidente ou Vice-Presidente, até seis meses depois do afastamento de suas funções, os presidentes, diretores e superintendentes das sociedades de economia mista, autarquias e empresas públicas federais (art. .

146, I, b, in fine); f) o estado de sítio autoriza o uso ou a ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista..., assim como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades (art. 152, § 2º); g) na exploração pelo Estado da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações (art. 163, § 2º); h) a empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas (art. 163, § 3º); i) é reconhecida a estabilidade dos funcionários autárquicos (art. 177, § 2º).

A Emenda Constitucional nº 1/69, excluiu do texto do art. 163, § 2º, da Constituição de 1967, a referência à autarquia, ali utilizada como instrumento de exploração pelo Estado da atividade econômica, a qual, nesse caso, se submetia ao regime do direito privado, fato que, se viesse a ocorrer, descaracterizaria, por completo, essa clássica entidade, que sempre se revestiu de personalidade jurídica de direito público.

Pelo texto constitucional de 1969, o art. 170, § 2º, que é réplica daquele outro, tem esta redação: "na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações".

Do exposto, infere-se que, o Estado, pelas duas últimas cartas políticas, passou a dar maior destaque às entidades paraestatais (empresa pública e sociedade de economia mista), bem como às autarquias.

Se não chegam a estabelecer as suas linhas conceituais, conferem entretanto, relevo especial, à

empresa pública e à sociedade de economia mista, como instrumentos do Estado, quando couber a este explorar a atividade econômica, em caráter suplementar da atividade privada, ou em caso de monopólio de determinada indústria ou atividade, se indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais (art. 163).

10. ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS AUTARQUIAS NO BRASIL

10.1. Introdução. 10.2. As autarquias na administração italiana. 10.3. Síntese evolutiva da Administração Pública no Brasil até 1930. 10.4. Origem da autarquia no Brasil. 10.5. O conceito de autarquia perante a lei. 10.6. Função do ente autárquico. 10.7. A reforma administrativa operada pelo Decreto-lei 200/67. 10.8. As várias modalidades de autarquias. 10.9. Autarquias brasileiras segundo a área de vinculação e suas finalidades. 10.10 . As autarquias no Estado de Santa Catarina.

10. ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS AUTARQUIAS NO BRASIL

10.1. Introdução

A autarquia foi um dos instrumentos decisivos e da mais larga utilização, no Brasil, sobretudo a partir de 1930 (60), expandindo-se a sua ação, como prolongamento direto da atividade do Estado, para os mais diversificados setores da estrutura econômica e social da comunidade.

Por falta de uma definição precisa, em termos legais, doutrinários e jurisprudenciais, o seu conceito foi sendo construído no decorrer dos anos, mostrando-se, através da experiência administrativa, como uma instituição apta ao desempenho de importantes tarefas que vieram sendo transferidas para a alçada do Poder Público.

Não surgiu, aqui, com uma finalidade fixa ou pré-determinada, mas bem ao contrário, veio sendo acionada para o atendimento de uma multiplicidade de necessidades, no contexto de uma estrutura administrativa, que procurava apegar-se ao processo de descentralização de seus serviços ou atividades.

Quase dez anos depois de ter sido inaugurada no Brasil, OSCAR SARAIVA publicava um trabalho intitulado "As Autarquias no Direito Público Brasileiro", nele asseverando que as instituições autárquicas têm tornado possí-

(60) TÁCITO, Caio.-Conceito de Autarquia.Revista de Direito Público,vol.4,pág.30; CRETELLA JÚNIOR,José.-Curso de Direito Administrativo,Edit.Forense, 4a.edição,1975, pág.58; CAVALCANTI,Themistocles Brandão.-Tratado de Direito Administrativo, vol.II,4a.edição,1969,pág.83/84; Curso de Direito Administrativo.-Freitas Bastos, 1967, pág.250; SILVA, Carlos Medeiros.-Revista de Direito Administrativo, pág. 2.

vel ao Estado atender os problemas econômicos e sociais, que lhe estão afetos, "permitindo que a máquina governamental se concentre nos seus objetivos de ordem jurídica e política, operando o descongestionamento administrativo" (61).

Por outra parte, o estudo atento que se faça das autarquias nacionais, vai mostrar claramente que , para a sua criação, não se levava em conta determinado campo de atuação, pois, vieram sendo instituídas e organizadas para os mais diferentes ramos da atividade, como se poderá depreender, logo adiante, quando for abordada a classificação das mesmas.

Com o advento do Decreto-Lei 200/67 , decorrente da fixação de seus verdadeiros limites, a autarquia, com funções altamente diversificadas, teve seu círculo de ação restringido às atividades típicas da administração pública.

Inegável, entretanto, o seu desempenho eficaz na conjuntura de um Estado que se dirigia para um regime de descentralização, dentro da técnica necessária ao preenchimento de novas funções que se lhe foram acrescentando por várias razões.

O Estado burguês não se desviou abruptamente de sua trajetória eminentemente liberal, mantendo-se, até o início da primeira Grande Guerra Mundial, dentro de seu abstencionismo, no tocante à ordem econômica e social. Nem as novas idéias, que fermentaram no final do século XIX e inícios do século XX, nem os grandes problemas sociais, que começaram a derruir os fundamentos da filosofia política predominante à época, tiveram o condão de converter radicalmente o ordenamento jurídico-institucional para dirigir-se a uma realidade nova e emergente. A passos tímidos foi buscando adaptar-se às injun

(61) SARAIVA, Oscar.- Estudos de Direito Administrativo e de Direito Social. Editora Melso Soc. Anônima, 1965, pág. 18.

ções criadas pela sua própria inoperância, enclausurado que estava em textos constitucionais que apenas lhe davam uma fraca estrutura organizacional. A inexperiência, portanto, aliada ao natural receio, fizeram com que os dirigentes do Poder, transpusessem as barreiras iniciais opostas ou criadas ao processo interventivo, através das autarquias, à imitação de outros Estados do continente europeu.

O instrumento apropriado foi, após o largo uso das concessões, a autarquização dos serviços públicos, que logo permitiu o avanço do Estado, na esfera da iniciativa privada.

Na observação de COTRIN NETO, que se apoia em FORSTHOFF, o Estado em nossos dias, age num processo de intervenção conformadora que se manifesta de duas maneiras: "pela conformação estatal da ordem social ou pela participação ativa do próprio Estado, ou de outro sujeito da Administração Pública, nas funções da vida social, convertendo-se o Estado em produtor, comerciante, transportador de bens, etc " (62).

O certo é que o Estado passou a ter uma sobrecarga de novas tarefas, a exigir a adaptação dos órgãos da administração ou a criação de outras entidades para o cumprimento de suas atividades sempre crescentes.

Diante dessa circunstância surge a explicação do desenvolvimento da administração que, segundo THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI "consiste em atribuir-se personalidade jurídica a certos serviços, desintegrando-se parcialmente da dependência do Estado, que conserva sobre eles apenas uma vigilância e um controle cuja medida varia de acordo com a lei institucional de cada uma dessas entidades" (63).

(62) COTRIN NETO, A.B. - Autarquias e Empresas Públicas. Revista de Direito Público, vol. 20, 1972, pág. 49.

(63) BRANDÃO, Themistocles Cavalcanti. - Curso de Direito Administrativo, Freitas Bastos, 8a. edição, 1967, pág. 240.

No esquema federativo brasileiro , além da União, dos Estados-membros e dos Municípios, outras pessoas administrativas existem a que se cometem serviços públicos importantes, e denominam-se entidades autárquicas.

10.2. As autarquias na administração italiana

A experiência administrativa brasileira, pelo largo emprego que fez da autarquia em seu processo de descentralização, não se desviou da tradição e da prática incorporadas ao sistema administrativo italiano.

Na Península, autarquias foram criadas, também, para o atendimento das mais variadas finalidades.

RENATO ALESSI, professor de Direito Administrativo da Universidade de Bolonha, em obra largamente difundida em outros países, quando trata dos entes autárquicos não territoriais, e antes de classificá-los, afirma que a época atual se caracteriza por um progressivo aumento da intervenção do Estado em setores econômicos e sociais, absorvendo outros objetivos, que há alguns decênios atrás, eram puramente privados, fazendo com que um enorme número dessas entidades, especialmente de caráter nacional, surgissem na Itália, em face dos novos fins de cunho econômico e social que vêm sendo confiados ao Estado (64).

A classificação das autarquias não territoriais que esse mesmo autor oferece tem íntima vinculação com o objeto da ação destas.

(64) ALESSI, Renato.- Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1970, pág.153.

Tendo por base o exame das entidades autárquicas existentes naquele Estado, apresenta este esquema: a) Grupo de autarquias que desenvolve fins de previdência (Instituto de Previdência Social-INPS ; el Instituto Nacional de Seguro de Accidentes de Trabajo-INAIL; el Instituto Nacional del Seguro en Enfermedades -INAM; la Obra Nacional de Maternidad e Infancia- ONMI; el Ente Nacional de Assistència Y Prevision de Empleados del Estado; el Instituto Nacional de Previsión de Empleados de Entidades Locales-INADEL; el Instituto Nacional de Seguros-INA); b) autarquias que desenvolvem finalidades genericamente assistenciais em relação a determinadas categorias de assistidos (obra nacional de combatientes; obra nacional para la protección a los invalidos de guerra; obra nacional para los huérfanos de guerra; c) entidades que desenvolvem funções econômicas, e que podem prosseguir finalidades creditícias (Banco del Italia etc.); finalidades industriais (Instituto para la reconstrucción industrial; ente nacional meta no, empresa de carbones italianos, empresa de lignitos italianos, empresa de azufres italianos); finalidades relacionadas com a agricultura, entre as quais os numerosos consórcios de saneamento de terras, irrigações, repovoamento, etc.; as diversas entidades criadas para a reforma agrária; e finalidades relacionadas com o controle de cambios com o exterior (Instituto nacional de comércio exterior e a oficina de cambios); d) entidades de fins culturais (Universidad libre e institutos para intercambios culturales) (65).

10.3. Síntese evolutiva da Administração Pública

A evolução da Administração Pública brasileira, até o início da terceira década deste século , em termos de organização, foi assim delineada, em trabalho pu-

(65) ALESSI, Renato.- *Op. cit.* pág. 154/155.

blicado pela Fundação IBGE, sob o título "A REFORMA ADMINISTRATIVA EM MARCHA", que contém a síntese dos trabalhos realizados pelo Escritório da Reforma Administrativa do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral:

"A partir de 1808, com a chegada ao Brasil, da família real, para aqui se transferiu a sede do Governo português, visto da qualidade de Príncipe Regente de D. João VI.

A administração pública, desde então, tem tido por base os Ministérios, constituindo-se em "grandes unidades administrativas do Poder Executivo".

Não havendo nenhum esforço para organizar a administração, à medida que surgiam novas entidades do Estado em relação à comunidade, criavam-se ministérios, como aconteceu com os do Trabalho, Indústria e Comércio, Educação e Saúde e Aeronáutica e, mais tarde, o de Minas e Energia.

Com o advento da República surgiu o primeiro esboço de organização administrativa, através da Lei 23, de 30 de outubro de 1891, que procurou ordenar a administração.

Modificações de maior profundidade na administração federal somente ocorreram depois do Movimento de 1930, quando foram criadas várias Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Fundações, Institutos de Previdência e vários Conselhos Nacionais" (66).

Tanto isso corresponde à verdade que, apenas para exemplificar, foram criadas as seguintes au -

(66) A REFORMA ADMINISTRATIVA EM MARCHA, edição do Escritório da Reforma Administrativa do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pág. 9.

tarquias, nesse período: a) Instituto do Açúcar e do Alcool (decreto 22.789, de 1º de julho de 1933); b) Administração do Porto do Rio de Janeiro e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (decreto nº 24.188, de 3/5/34 e 24.609, de 6/7/34, respectivamente). A administração do Porto do Rio de Janeiro passou a ter caráter autônomo pela Lei 190, de 16/1/36; c) Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará (decreto-lei 2.154, de 27/4/40); d) Instituto Nacional do Sal (decreto-lei nº 2300, de 10/6/40); e) Estrada de Ferro Central do Brasil (decreto-lei nº 3.124, de 19/3/41); f) Instituto Nacional do Pinho (decreto-lei nº 3.124, de 19/3/41); g) Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (decreto-lei nº 4.176, de 13/3/42); h) Rede Viação Paraná-Santa Catarina (25-9-42); i) Instituto Nacional do Mate (decreto nº 10.755, de 30.10.42); j) Ordem dos Advogados do Brasil (decreto 19.408, de 18/11/30, art. 17).

10.4. Origem da autarquia no Brasil

Embora sem um delineamento preciso, em termos jurídicos, pode-se dizer que, embrionariamente, as autarquias, no Brasil, remontam ao século passado, através das Caixas Oficiais, como as primeiras Caixas Econômicas de que se tem notícia, com personalidade jurídica de direito público.

Criadas pela lei de 22 de agosto de 1860, as Caixas Econômicas oficiais passaram a desenvolver-se, facultada a existência de caixas econômicas particulares, como anota THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (67), como um antecedente, em contínuo processo de aperfeiçoamento, dos atuais estabelecimentos de crédito no gênero.

(67) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.- Tratado de Direito Administrativo, vol. II, Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, pág. 274.

Em 1923, pela Lei nº 4.682, de 24 de janeiro, surgiram as Caixas de Aposentadoria e Pensões, como instrumentos de que se valia o Estado para "atender à aposentadoria dos empregados das estradas de ferro existentes no país, qualquer que fosse a natureza do serviço e a forma de remuneração" (68).

Este último diploma foi, mais tarde, reformado pela lei 5.109, de 20 de dezembro de 1926, objetivando abranger um maior número de empresas, associações, funcionários e empregados.

Mas como acentua JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "por volta de 1930, sob a nítida influência da doutrina italiana, voltam-se as atenções dos publicistas brasileiros para um novo instituto que, desde o início, suscita contínuas referências, quer nos compêndios de caráter geral, quer em monografias especializadas, as autarquias administrativas" (69).

Como se terá oportunidade, mais adiante, de demonstrar, nos anos trinta está o marco inicial do surgimento e desenvolvimento das autarquias no Brasil, como forma de descentralização da Administração Pública.

10.5. O conceito de autarquia perante a lei

Apesar da consagração do uso da instituição autárquica, no âmbito federal, somente em 1967, com a lei de reforma administrativa da União, a conceituação de autarquia veio mais aperfeiçoada.

(68) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.-*Op.cit.supra*, pág. 241.

(69) CRETELLA JÚNIOR, José.- Curso de Direito Administrativo, Forense, São Paulo-Rio, 1971, pág. 43.

O decreto-lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, que além de outras providências dispunha sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias, foi a primeiro diploma a ensaiar um conceito de autarquia, quando estabelece no art. 2º: "Considera-se autarquia, para efeito deste decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei".

Posteriormente, pela Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, que reorganizou o Tribunal de Contas da União, passaram a ser consideradas entidades autárquicas o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral; e as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro (art. 139).

Por último, o decreto-lei 200/67, no art. 5º, I, formula o conceito de autarquia, determinando a sua área de atuação.

10.6. Função do ente autárquico

A delimitação ou a indicação da função do ente autárquico, entre nós, era imprecisa, fugidia, controvertida e bastante imperfeita, em face da construção doutrinária e da prática administrativa.

Pessoa jurídica de direito público, que corresponde a um desmembramento da Administração Pública, como longa-manus do Estado, ligando-se a este, em termos de fins e de adoção de um mesmo regime, que é o de direito público, necessário se torna indicar as atividades que lhes podem ser

próprias, com o único objetivo de uma destinação juridicamente perfeita.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, a esse respeito, quando trata da diferença entre autonomia e autarquia circunscreve a sede de atuação desta ao desdobramento de uma atividade administrativa, que tem a mesma natureza e os mesmos efeitos da administração pública do Estado (70); para HELY LOPES MEIRELLES, a autarquia que não age por delegação, mas por direito próprio e com autoridade pública, na medida do jus imperii deve desempenhar atribuições públicas específicas (71); HENRIQUE DE CARVALHO SIMAS coloca entre as características das autarquias no Direito Administrativo Brasileiro a realização de fim de interesse público, pelo desempenho de serviços públicos, de forma descentralizada (72); segundo HOMERO SENNA e CLÓVIS ZOBARAN MONTEIRO, são as autarquias instrumentos do Estado na ordem econômica e social, criadas para a realização de serviços públicos de natureza industrial; o incentivo e o controle da produção de artigos considerados essenciais à economia nacional, distribuição de crédito, previdência e assistência social; fiscalização do exercício de profissões liberais e ensino universitário (73); CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO entende que a autarquia, de caráter auxiliar, instrumental da Administração, à margem de sua linha hierárquica, é técnica adotada pelo Estado para a prestação de serviços administrativos (74).

Essa diferenciada posição dos autores em relação à específica área de sua atuação sem uma segura predeterminação de seu correspondente setor, resulta mais do diagnóstico da realidade funcional das autarquias existentes, o que não permitiu o encontro de opiniões doutrinárias.

(70) CRETELLA JÚNIOR, José.-Tratado de Direito Administrativo, vol.VII, Autarquias Administrativas, Companhia Editora Forense, Rio/S. Paulo, 1970, pág.15.

(71) MEIRELLES, Hely Lopes.-Direito Administrativo Brasileiro, Edit.Revista dos Tribunais Ltda., S. Paulo, 1966, págs. 283/284.

(72) SIMAS, Henrique de Carvalho.-Op.cit. pág.265.

(73) SENNA, Homero e MONTEIRO, Clóvis Zobaram.-Fundações no Direito, na Administração. Fundação Getúlio Vargas, 1970, pág.12.

(74) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.- Op.cit. pág. 63.

Execução de atividade administrativa, de serviços públicos, de serviços públicos de natureza industrial, assistencial, previdenciária, social, creditícia e profissional, de serviços administrativos, tudo, entretanto, hoje, por força do art. 5º, I, do Decreto-Lei nº 200/67, resume-se nesta afirmação: a autarquia deve exercer atividades típicas da administração pública".

E o que se entende por atividades típicas da administração pública ?

O autor já citado, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a esse respeito assim se manifesta: "Sobremais, a menção a atividades típicas da administração pública é recurso insuficiente para individualizá-la juridicamente, pois o Estado pode também criar sociedades de economia mista ou empresas públicas para prestação de serviços públicos que são, por excelência, atividades típicas da administração pública" (75).

Vê-se, portanto, que atividades típicas da administração correspondem ao conceito de serviços públicos, os quais, em sentido lato, compreendem os serviços propriamente ditos e os serviços de utilidade pública, caracterizando-se os primeiros pela essencialidade e os outros pela simples necessidade ou conveniência.

Assim, os serviços a que se reconhece a essencialidade para a sobrevivência de uma sociedade politicamente organizada, prestados diretamente pela Administração, como privativos do Poder Público, são denominados serviços públicos.

A atividade do Estado, de outra parte, para que tenha essa característica deve compor-se de dois elementos: a prestação de uma comodidade ou utilidade fruível pela comunidade e o regime de direito público, caracterizando a supremacia do interesse público.

Em síntese, a vontade estatal de submeter determinada atividade às normas que regem os serviços essenciais, é que caracterizam e definem o serviço público.

(75.) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. - Op. cit. pág. 76.

Não é sem razão que a Constituição Federal já cuida de trazer para essa esfera algumas atividades que menciona como próprias e cujo desempenho só pode ser levado a efeito por órgãos inseridos na estrutura burocrática, quais sejam, a previdência social e o seguro acidente, exemplificativamente.

Já os serviços de utilidade pública, são aqueles que, segundo HELY LOPES MEIRELLES, a administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade nem necessidade) para os componentes da coletividade, pode prestá-los diretamente ou outorgar a sua realização a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, apenas sob orientação, fiscalização e controle, como são exemplos atuais os serviços de transportes coletivos e energia elétrica.

São serviços no desempenho dos quais não existe para o Estado o alto sentido de segurança que implicaria na realização sob as normas de direito público.

Por mero motivo de conveniência, poderia o Estado prestá-los diretamente, mas de forma descentralizada. Uma pura questão de técnica ou de especialização das funções administrativas. Aqui pode o Estado servir-se da Autarquia, se entender que deva exercer direta e imediata vigilância.

As demais atividades de utilidade pública, de acordo com processo seletivo que julgar conveniente, podem ser entregues à entidades regidas pelas normas de direito privado, dando robustez à empresa pública e às fundações e, num grau mais extremado, às sociedades de economia mista.

Pode-se assim afirmar que o serviço que não se integre num sistema jurídico informado por preceitos de direito público e não se revista da essencialidade para a sobrevivência do próprio Estado, não deve ser entregue à Autarquia, como ocorria anteriormente ao Decreto-Lei 200/67.

Com a restrição legal ou a indicação da sede de atuação das autarquias, pelo decreto-lei 200/67, muitas dessas entidades estão sendo transformadas em sociedades de economia mista ou empresas públicas, não só no âmbito da União, como dos Estados-membros.

Como exemplo dessa afirmação, pode-se citar o caso da Caixa Econômica Federal, do Loyde Brasileiro, do Banco Nacional de Habitação, que de autarquias, foram transformados em empresas públicas.

Ao se dar cumprimento cabal às disposições do art. 5º, I, do Decreto-Lei 200, para cingir-se a autarquia à área de sua específica destinação legal, a Administração Pública se colocará perante o fenômeno da retração dessa instituição.

10.7. A reforma administrativa operada pelo pelo Decreto-Lei 200/67

O diploma legal que, em 1967, estabeleceu as diretrizes básicas para a Reforma Administrativa, no plano federal, e que serviram de modelo aos Estados-membros e Municípios, no que tange ao sistema de organização da Administração Pública em cada um desses aparelhamentos, na expressão de CRETELLA JÚNIOR, enquadrando a autarquia entre as entidades da Administração Indireta, ofereceu, no art. 5º, I, o seu conceito, pondo à margem em parte as vacilações jurisprudenciais e doutrinárias que assediavam a área do direito administrativo, no Brasil.

Ficou definitivamente decidido que a autarquia deve ser criada para executar atividades que sejam próprias da administração.

O conceito legal de autarquia tem sido , entretanto, censurado pelos administrativistas, como o faz CEL SO-ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: "Trata-se de definição muito imprópria, perfeitamente incapaz de individualizar o objeto definido. Seu principal e imperdoável defeito foi o de ter omitido a característica central básica, fundamental, da autarquia: ser pessoa de direito público". E em nota de roda-pé, ainda acrescenta: "Esta insuficiência da definição retira-lhe qualquer préstimo jurídico. A noção formulada pela legislação federal poderia eventualmente interessar um estudioso de ciência da Administração. Resulta de uma perspectiva extrajurídica" (76).

Esse lapso do legislador é observado , também por COTRIM NETTO, ao asseverar: "A autoria da redação deste preceito legal é do antigo Ministro da Justiça do Presidente Castelo Branco, o Dr. Carlos Medeiros da Silva, um dos principais responsáveis pelas vigentes instituições jurídicas da área do direito administrativo, no Brasil contemporâneo: a única restrição que ousamos fazer, a quanto nessa redação se contém, é no pertinente à omissão de referência à natureza da personalidade jurídica da autarquia. MEDEIROS SILVA explica o facto com a observação de já se haver tornado inquestionável, em nosso País, o entendimento de que a autarquia será sempre entidade administrativa e, como tal, dotada de personalidade jurídica de direito público" (77).

10.8. As várias modalidades de autarquias

Várias tem sido as classificações propostas para as autarquias. Na inexistência de dúvida sobre a capacidade jurídica dos Estados-membros e Municípios, quanto à

(76) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. - op. cit. pág. 75.

(77) COTRIM NETTO, A.B. - Autarquias e Empresas Públicas. Revista de Direito Público, vol. 20, 1972.

possibilidade de criá-las, para o desempenho descentralizado de suas típicas atividades administrativas, dentro das três ordens existentes na federação brasileira, diz-se que as autarquias podem ser federais, estaduais e municipais.

Mas as autarquias podem ser subdivididas em administrativas e territoriais ou geográficas, de que exemplo dessas últimas são, no Brasil, apenas os Territórios.

As autarquias administrativas ou institucionais, ou simplesmente autarquias, cujo conceito vem estabelecido no Decreto-Lei 200/67, de acordo com as finalidades que perseguem, podem ser diversamente classificadas.

A classificação mais corrente, entre tanto, é a seguinte: a) autarquias econômicas; b) autarquias de crédito; c) autarquias industriais; d) autarquias de assistência e previdência; e) autarquias profissionais ou corporativas e f) autarquias educacionais ou culturais.

As autarquias econômicas destinam-se ao controle, incentivo e fiscalização da produção, transformação, circulação e consumo de certos produtos ou bens; as autarquias de crédito voltam-se às operações de crédito; as autarquias industriais tem por finalidade a execução de serviços públicos de natureza industrial; as autarquias de assistência e previdência dirigem-se ao amparo e à assistência ao trabalhador; as autarquias profissionais ou corporativas visam à organização, controle e fiscalização de atividades profissionais; e as autarquias educacionais ou culturais, buscam promover o ensino, a educação, a cultura e a pesquisa, nas mais variadas áreas do conhecimento humano.

10.9. Autarquias brasileiras segundo a área de vinculação e suas finalidades

As autarquias existentes, no Brasil, segundo a área de vinculação e suas finalidades, são as seguintes:

I - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

a) - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). - Criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 09.07.1970, que extinguiu o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA). Tem por finalidade: promover e executar a reforma agrária, visando a corrigir a estrutura agrária do país, adequando-a aos interesses do desenvolvimento econômico e social; promover, coordenar, controlar e executar a colonização; promover o desenvolvimento rural através da coordenação, controle e execução, preferencialmente, das atividades de cooperativismo, associativismo e eletrificação rural (decreto nº 68153 de 01/02/1971, art. 1º).

b) - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DO ABASTECIMENTO (SUNAB). - Criada pela Lei Delegada nº 5, de 26.09.1962. Tem por finalidade: dar execução a política nacional de abastecimento, formulada pelo Conselho Nacional do Abastecimento - CONAB, no que se refere a alimentos "in natura" e industrializados, produtos vegetais e animais, assim como bens e serviços relativos as atividades da agropecuária e da pesca (port. nº 671, de 17/09/1975, art. 1º).

c) - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA (SUDEPE). - Criada pela Lei Delegada nº 10, de 11.10.1962. Tem por finalidade: planejar, coordenar e executar

as atividades relativas ao desenvolvimento da pesca em todo território nacional, cabendo-lhe a supervisão, fiscalização e controle das atividades ligadas a pesca e aos recursos pesqueiros (port.nº 105 de 05.03.1975, art. 1º).

d) - INSTITUTO BRASILEIRO DO DESENVOLVIMENTO FLORESTAL (IBDF). - Criado pelo Decreto-Lei nº 289, de 28.02.1967, que extinguiu, no art. 21, o Departamento de Recursos Naturais Renováveis e o Instituto Nacional do Pinho. Tem por finalidade: formular a política florestal, orientar, coordenar e executar ou fazer executar a implantação de medidas, visando a utilização racional, a proteção e a conservação dos recursos naturais renováveis (port. nº 229, de 25.04.1975, art. 1º).

e) - COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO (CFP). - Criada pelo Decreto-Lei nº 5.212, de 21.01.1943. Tem por finalidade: o planejamento e a execução da política de garantia de preços mínimos dos produtos resultantes das atividades agrícola, pecuária e extrativa, formulada pelo Conselho Nacional de Abastecimento - CONAB (decreto nº 77092, de 28.01.1976, art. 1º).

INANC

II - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA FAZENDA:

a) - BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). - Criado pela Lei nº 4595, de 31.12.1964, por transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito. Tem por finalidade: executar os serviços do meio circulante; exercer o controle do crédito sobre todas as suas formas; efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei; ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira; exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas.

b) - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)

Criada pela Lei n.º 6.385, de 07.12.1976. Tem por finalidade: estimular a formação de poupanças e a sua aplicação em valores mobiliários; promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações, e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social de companhias abertas sob controle de capitais privados nacionais; assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados da bolsa e de balcão; proteger os titulares de valores mobiliários e os investidores do mercado contra: a - emissões irregulares de valores mobiliários; b - atos ilegais de administradores e acionistas controladores das companhias abertas, ou de administradores de carteira de valores mobiliários; evitar ou coibir modalidade de fraude ou manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço dos valores mobiliários negociados no mercado; assegurar o acesso do público a informações sobre os valores mobiliários negociados e as companhias que os tenham emitido; assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários; assegurar a observância, no mercado, das condições de utilização de crédito fixadas pelo Conselho Monetário Nacional; exercer as demais atividades previstas, expressa ou implicitamente, na Lei nº 6385, de 07 de dezembro de 1976, na lei de sociedades por ações e demais disposições legais e complementares aplicáveis, desde que relacionadas com o mercado de valores mobiliários; cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Monetário Nacional, e exercer as atividades que por este lhe forem delegadas (portaria nº 327, de 11.07.1977, art. 3º).

III - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DO INTERIOR:

a) - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL (SUDESUL). - Criada pelo Decreto-Lei nº 301, de 28.02.1967, que extinguiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira SUDOESTE. Tem por finalidade: planejar e promover a execução de desenvolvimento da

IDÊNCI

região sul, coordenando e controlando a ação federal nessa região (portaria nº 1100, de 07.04.1975, art. 1º).

b) - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). - Criada pela Lei nº 3692, de 15.12.1959. Tem por finalidade: estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do nordeste; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, no nordeste (decreto nº 47890, de 09.03.1960, art. 3º).

c) - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO AMAZONAS (SUDAM). - Criada pela Lei nº 5173, de 27.10.1966, que extinguiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Tem por finalidade: planejar, promover a execução, coordenar e controlar a ação federal, tendo em vista o desenvolvimento do espaço físico sob sua jurisdição (portaria nº 1289, de 08.08.1975, art. 1º).

d) - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE (SUDECO). - Criada pela Lei nº 5365, de 01.12.1967. Tem por finalidade: promover o desenvolvimento da região Centro-Oeste (decreto nº 72.777 de 11.09.1973, art. 1º).

e) - SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). - Criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28.12.1967. Tem por finalidade: administrar a zona Franca de Manaus (portaria nº 62, de 16.02.1976, art. 1º).

f) - DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS E SANEAMENTO (DNOS). - Criado pelo Decreto-Lei nº 2.367, de 04.07.1940. Tem por finalidade: executar a Política Nacional de Saneamento Geral e Básico, em harmonia com a programação do Governo (portaria nº 1070, de 10.03.1975, art. 2º).

g) - DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS). - Criado pelo Decreto-Lei nº 8.486, de 28.12.1945, por transformação da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS). Tem por finalidade: beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações; irrigação; radicação de populações em comunidades de irrigantes ou em áreas especiais, abrangidas por seus projetos; outros encargos que, subsidiariamente, lhe sejam atribuídos pelo Ministério do Interior, no campo do saneamento básico, da assistência de populações atingidas por calamidades públicas e da cooperação com os municípios (portaria nº 1.110, de 08.04.1975, art. 3º).

IV - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES:

a) - DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM (DNER). - Criado pela Lei nº 467, de 31.07.1937, que transformou em Departamento Nacional de Estradas de Rodagem a Comissão de Estradas de Rodagens Federais. Tem por finalidade: execução da política nacional de transporte rodoviário, formulada pelo Ministro dos Transportes (portaria nº 36, de 13.01.1975, art. 1º).

b) - SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE (SUNAMAN). - Criada pelo Decreto-Lei nº 3.100, de 07.03.1941. Tem por finalidade: na área e no interesse da Marinha Mercante Nacional: executar a Política Nacional da Marinha Mercante; participar dos estudos para a formulação da Política Nacional da Marinha Mercante; na área e no interesse da navegação nacional: conceder e cancelar autorização para o funcionamento de empresas nacionais de navegação interior, de cabotagem e longo curso, organizar o seu cadastro físico e financeiro, fixar normas para a padronização dos seus registros contábeis, coletar e divulgar os elementos estatísticos da sua operação; executar a política nacional relacionada com a concessão e cancelamento de linhas de navegação interior, de

cabotagem e de longo curso, e autorizar a realização de viagens extraordinárias para portos nacionais e estrangeiros; estabelecer condições para a posse e o exercício de quaisquer cargos de administração de empresas de navegação públicas ou privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que venham a ser baixadas pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante; gerir os recursos públicos destinados ao financiamento dos investimentos da armação nacional, opinar sobre a transferência de recursos pelas empresas de navegação para investimentos no exterior e propor a subvenção dos serviços de navegação nacional, quando necessários; fixar os tetos tarifários para a navegação mercante, interior e de cabotagem, e coordenar a participação das empresas nacionais nas conferências internacionais de frete; fixar os percentuais de aumento ou reajustamento salarial para os trabalhos das categorias de operadores de carga e descarga, vigias portuários e demais trabalhadores da orla marítima, ouvido, previamente, o Conselho Nacional da Política Salarial, de acordo com a Lei nº 5.617, de 15 de outubro de 1970; fixar os termos de trabalhadores das categorias de operadores de carga e descarga e vigias portuários; participar de convenções internacionais de transportes e direito marítimo, executar e controlar os atos decorrentes dos acordos firmados pelo Brasil, na área de sua competência; autorizar a venda de embarcações nacionais empregadas na navegação interior, de cabotagem e de longo curso; autorizar o afretamento de embarcações por empresas nacionais de navegação; promover a fusão ou a incorporação de empresas de navegação, quando necessário à obtenção de economia de escala; na área e no interesse da construção e da reparação naval nacional: elaborar programas de construção naval, apresentando os projetos de encomendas globais, com discriminação dos recursos do programa geral destinados para cada ano; disciplinar, administrar e fiscalizar a concessão de empréstimos, com recursos públicos, para a aquisição de navios pela armação nacional e para os compradores da produção dos estaleiros nacionais de acordo com as normas bai

xadas pelo conselho Monetário Nacional; promover, nos mercados internos e externos de capitais, com a participação do Banco Central do Brasil, as negociações relacionadas com as operações de financiamento dos programas de construção naval, observada a preservação do valor real dos recursos destinados a esses programas; estabelecer critérios com o objetivo de determinar o valor do ressarcimento, a ser pago pelo Tesouro Nacional, pelo excedente do custo da produção nacional para construção naval; apresentar a estrutura de custos dos navios e a relação dos componentes, com suas especificações e preços unitários; formular a indicação preliminar do exame da similaridade nacional dos principais componentes dos projetos de construção naval; fiscalizar e controlar, junto aos estaleiros a execução dos contratos de construção naval; autorizar, previamente, o reparo no exterior de embarcações de propriedades de empresas estatais ou de economia mista (portaria nº 939, de 16.09.1975, art. 1º).

V - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA

a) - COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEM). - Criada pela Lei nº 4.118, de 27.08.1962. Tem por finalidade: exercer o monopólio de que trata o artigo 1º, da Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, com as alterações constantes da Lei nº 6.180, de 16 de dezembro de 1974, como órgão superior de orientação, planejamento, supervisão, fiscalização e de pesquisa científica (portaria nº 419, de 08.04.1975, art. 1º).

VI - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO:

a) - INSTITUTO DO ACÚCAR E DO ALCOOL (IAA) E DO
Criado pelo Decreto nº 22.789, de 01.06.1933. Tem por finalidade: executar a política agroindustrial açucareira do Brasil (portaria nº 129, de 24.06.75, art. 1º).

b) - SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). - Criada pelo Decreto-Lei nº 73, de 21.11.1966. Tem por finalidade: exercer a fiscalização das atividades de que tratam os Decretos-Lei nº 73, de 21 de 1966 e 261, de 28 de fevereiro de 1967 (portaria nº 152, de 22.05.1974, art. 1º).

c) - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL (INMETRO). - Criado pela Lei nº 5.966, de 11.12.1973. Tem por finalidade: execução, em todo território nacional, da política de metrologia legal, científica e industrial, de normalização industrial e de certificação de qualidade de produtos industriais, de acordo com as normas baixadas pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO) (decreto nº 79.206, de 04.02.1977, art. 1º).

d) - INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (IBC). - Criado pela Lei nº 1.779, de 22.12.1952. Tem por finalidade: executar a política cafeeira nacional (portaria nº 84 de 26.03.1976, art. 1º).

e) - INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). - Criado pela Lei nº 5.648, de 11.12.1970. Tem por finalidade: executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica (decreto nº 77.483, de 23.04.1976, art. 1º).

f) - SUPERINTENDÊNCIA DA BORRACHA - (SUDHEVEA). - Criada pela Lei nº 5.227, de 18.01.1967. Tem por finalidade: executar a política econômica da borracha, em todo o território nacional, conforme disposto na legislação pertinente (portaria nº 100, de 20.04.1976, art. 1º).

VII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA:

a) - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). - Criado pela Lei nº 5.537, de 21.11.1968,

o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Decreto-Lei nº 872, de 15.09.1969, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por transformação do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa. Tem por finalidade: captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais e culturais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, planejamento, currículos, alimentação e material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação (portaria nº 299, de 11.05.76, art. 1º).

b) - COLÉGIO D. PEDRO II. - Transformado em Autarquia pelo Decreto-Lei nº 245, de 28.02.1967. Tem por finalidade: constituir campo de experiências pedagógicas; ministrar ensino secundário e promover a formação intelectual, moral e cívica dos adolescentes (decreto nº 63.071, de 05.08.1968, art. 2º).

c) - INSTITUTO JOAQUIM NABUCO DE PESQUISAS SOCIAIS (IJNPS). - Portaria nº 310, de 31.05.74, aprova o Regimento Interno do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Tem por finalidade: estudar os problemas sociais relacionados direta ou indiretamente com a melhoria das condições de vida do trabalho brasileiro, inclusive do pequeno lavrador das regiões agrárias do norte-nordeste, assim definidas as áreas de agricultura que se estendem da Bahia a Amazônia; colaborar nos estudos de qualquer outro problema social nordestino ou norte-brasileiro ou dele participar, desde que essa atividade não prejudique a referida no item anterior; contribuir para o desenvolvimento das ciências e das técnicas em pesquisa social através de congressos, excursões, conferências e cursos devendo estes, sempre que possível, serem organizados em torno da execução de trabalhos de campo; realizar atividades em colaboração com universidades, agências de desenvolvimento, governos estaduais e municipais, entidades congêneres e outras entidades públicas ou privadas, para o estudo científico, principalmente através de pesquisa de campo dos problemas rurais

D. PEI

das regiões do norte-nordeste; servir de centro de treinamento de técnicas em pesquisa social para estudantes e pós-graduados de universidades e escolas superiores, especialmente as situadas no norte e no nordeste do Brasil, acolhendo também estudantes pós-graduados estrangeiros, depois de aprovados seus planos de estudo no instituto; divulgar o resultado dos seus trabalhos, publicando monografias, separatas, ensaios e estudos de autoria, dos componentes dos seus diversos setores técnicos ou de especialistas nacionais e estrangeiros (portaria nº 310, de 31.05.1974, art. 1º).

Vinculam-se, ainda, ao Ministério da Educação e Cultura, como órgãos ligados à área do ensino, as seguintes entidades de natureza autárquica: Centro de Educação e Tecnologia da Bahia, criado pela Lei nº 6.344, de 06.07.1976; Universidade Federal do Pará (UFPA), criada em 02.07.57; Universidade Federal do Ceará (UFC), criada em 16.12.1974; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), criada em 25.06.1958; Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), criada em 11.08.1946; Universidade Federal da Paraíba (UFPB), criada em 13.12.1960; Universidade Federal de Alagoas (UFAL), criada em 25.01.1961; Universidade Federal da Bahia (UFBA), criada em 08.04.1946; Universidade Federal de Goiás (UFGO), criada em 14.02.1960; Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), criada em 07.09.1927; Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), criada em 23.12.1960; Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), criada em 30.01.1961; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), criada em 07.09.1920; Universidade Federal Fluminense (UFF), criada em 11.11.1960; Universidade Federal do Paraná (UFPR), criada em 19.12.1962; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criada em 11.02.1962; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), criada em 18.03.1961; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), criada em 30.12.1943; Escola Técnica Federal do Piauí (decreto nº 75.079, de 12.12.1974, art. 1º, estabelece a estrutura básica das Escolas Federais do MEC); Escola Técnica Federal do Amazonas, (decreto nº 75.079, de 12.12.

1974; Escola Técnica Federal do Pará, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal do Ceará, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Pernambuco, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal da Paraíba, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Alagoas, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Sergipe, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal da Bahia, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Minas Gerais, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Ouro Preto, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal do Espírito Santo, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Química do Estado do Rio de Janeiro, decreto nº 75.079 de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Goiás, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal do Mato Grosso, decreto nº 75.079 de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de São Paulo, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal do Paraná, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica Federal de Santa Catarina, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Escola Técnica de Pelotas, decreto nº 75.079, de 12.12.1974; Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (FCAP), criada em 17.04.1951; Escola Superior de Agricultura de Mossoró, criada em 01.03.1968; Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro (FMTM), criada em 01.04.1954; Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina (FFOD), criada em 05.05.1954; Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), criada em 03.04.1914; Escola Federal de Engenharia de Itajubá (EFEI), criada em 03.03.54; Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL), criada em 16.08.1908; Escola Paulista de Medicina (EPM), criada em 01.06.1933.

VIII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Das autarquias vinculadas ao Ministério de Previdência e Assistência Social, em razão da refor-

ma processada na área previdenciária, destinada a beneficiar uma grande camada da sociedade brasileira, a única que permaneceu, restringindo o seu campo de atuação, foi o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

Foram extintos o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado - IPASE, o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários - SASSE e o Fundo de Assistência ao Trabalho Rural - FUNRURAL.

O primeiro foi criado pela Lei nº 288, de 23.02.1938, e tinha por finalidade: realizar o seguro social dos servidores da União, bem como prestar assistência médico-hospitalar dentro dos recursos que lhe fossem proporcionados pelo Governo da União e realizar outras operações necessárias à assistência econômica dos segurados (portaria nº 3.058 de 18.02.1974, art. 1º parágrafo único).

O Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários, criado pela Lei nº 3.149, de 21.05.1957, tinha por objetivo: conceder aos seus associados, em caráter obrigatório, aposentadoria, pensão, auxílios e outros benefícios, de conformidade com a legislação própria, aplicando-se subsidiariamente a da previdência social; poderia ainda o SASSE conceder outros benefícios facultativos, destinados a complementar ou reforçar a assistência e previdência social a seus associados, mediante contribuições complementares (portaria nº 469, de 23.07.1976, art. 1º).

E o último, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, criado pela Lei nº 4.214, de 02.03.1963 buscava executar o programa de assistência ao trabalhador rural.

Atualmente, de acordo com a Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, que, além de outras providências, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assis

tência Social - SIMPAS, com a finalidade de integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios e de prestação de serviços, de custeio de atividades e programas e de gestão administrativa, financeira e patrimonial, atribuídas a entidades diferentes, criou com a extinção das referidas autarquias, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS.

Assim, são as seguintes as autarquias vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social:

a) - INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - (INPS). De acordo com o artigo 5º, da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, ao INPS compete conceder e manter os benefícios e outras prestações em dinheiro, inclusive as atualmente a cargo de IPASE e do FUNRURAL, e os serviços não redistribuídos por força desta Lei a outra entidade, de acordo com os seguintes programas:

ACION

I - programas de Previdência Social urbana, abrangendo os benefícios e outras prestações em dinheiro e os serviços de assistência complementar, reeducativa e de readaptação profissional, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, devidos aos trabalhadores urbanos e seus dependentes, e aos servidores públicos federais regidos pela legislação trabalhista, na forma da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS (Lei nº 3.807), de 26 de agosto de 1960 e legislação complementar e da Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976;

II - programas de Previdência Social dos servidores do Estado, abrangendo os benefícios em dinheiro devidos aos dependentes dos funcionários públicos civis filiados ao IPASE, na forma de sua atual legislação;

III - programas de Previdência Social rural, abrangendo os benefícios em dinheiro do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, e os decorrentes de acidente do trabalho, inclusive a assistência complementar, reeducativa e de readaptação profissional, devida aos trabalhadores rurais e seus dependentes, na forma da atual legislação do FUNRURAL (Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973) e da Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, e ainda os benefícios em dinheiro e os serviços de readaptação profissional devidos aos empregadores rurais e seus dependentes, na forma da Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975;

IV - programa de amparo financeiro a idosos e inválidos, abrangendo as prestações em dinheiro devidas na forma da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974.

b) - INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (INAMPS) - Ao INAMPS compete prestar assistência médica, de acordo com os seguintes programas:

I - programas de assistência médica aos trabalhadores urbanos, abrangendo os serviços de natureza clínica, cirúrgica, farmacêutica e odontológica, e a assistência complementar, devidos aos segurados do atual INPS e respectivos dependentes, na forma do disposto nos itens I e IV do artigo anterior;

II - programas de assistência médica aos servidores do Estado, abrangendo os serviços de natureza clínica, cirúrgica e odontológica, devidos aos funcionários públicos civis da União e de suas autarquias e do Distrito Federal, e respectivos dependentes, na forma do disposto no item II do artigo anterior;

III - programas de assistência médica aos rurais, abrangendo os serviços de saúde e a assistência médica devidos, respectivamente, aos trabalhadores e aos empregadores rurais, na forma do disposto no item III do artigo anterior;

IV - programas especiais de assistência médica, abrangendo os serviços médicos atualmente mantidos pela Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e os que forem prestados em determinadas regiões à população carente, seja ou não beneficiária da Previdência Social, mediante convênios com instituições públicas que assegurem ao INAMPS os necessários recursos (art. 6º).

c) - INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (IAPAS) - Ao (IAPAS) compete:

I - promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições e demais recursos destinados à Previdência e Assistência Social;

II - realizar as aplicações patrimoniais e financeiras aprovadas pela direção do Fundo a que se refere o artigo 19;

III - distribuir às entidades do SINPAS os recursos que lhes forem destinados em conformidade com o Plano Plurianual de Custeio do SINPAS, a que se refere o artigo 18;

IV - acompanhar a execução orçamentária e o fluxo de caixa das demais entidades do SINPAS;

V - promover a execução e fiscalização das obras e serviços objeto de programas e projetos aprovados pelas entidades do SINPAS (art. 13) .

10.10. As autarquias no Estado de Santa Catarina

São as seguintes as autarquias, no Estado de Santa Catarina, segundo a área de vinculação e suas finalidades:

I - VINCULADA À SECRETARIA DA FAZENDA:

a) - PROGRAMA DE APOIO À CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS - PROCAPE. Criada pela Lei nº 5.159, de 04.11.75, como resultado da extinção do FUNDESC, tem essa autarquia como finalidade: adquirir, alienar e por qualquer forma gravar ações, participações societárias e debêntures conversíveis em ações, de empresas com domicílio tributário no Estado, cujo capital votante pertença em sua maioria, às pessoas físicas e ou jurídicas com sede e organizadas no país; emprestar colaboração financeira, mediante participação e ou subsidiamento de encargos, em contratos de financiamento a médio e longo prazos, celebrados entre agências oficiais de crédito e empresas que atendam os requisitos anteriores; promover e participar, nos termos da lei, de operações de arrendamento mercantil; carrear recursos para a capitalização de empresas com domicílio tributário no Estado, sediadas e organizadas no País, notadamente pequenas e médias e aquelas que, de qualquer porte, se destaquem como empresas líderes setoriais ou regionais; complementar as garantias exigidas pelos agentes financeiros às empresas catarinenses de pequeno e médio porte; e financiar, a fundo perdido ou não, a elaboração de estudos setoriais, perfis, programas de industrialização e pesquisas econômicas e tecnológicas que interessem ao desenvolvimento estadual (art.6º). Como instrumento dessa política de desenvolvimento do Estado, conta essa entidade autárquica com os seguintes recursos, de acordo com o art. 5º, da Lei que a criou: os provenientes de dotação orçamentária, cujo valor anual não poderá ser inferior a 10% (dez por cento) da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de

10.10.10

mercadorias, menos o produto da arrecadação depositada nos termos do art. 3º, da Lei nº 4.225, de 18.10.1968; os decorrentes de créditos especiais; os provenientes de retornos, encargos financeiros e outros recebimentos resultantes das aplicações que promover; os provenientes de dividendos, lucros e bonificações recebidas em função de participação no capital de sociedades; os decorrentes de legados e contribuições; os resultantes de empréstimos e suprimentos; e outros que lhe forem legalmente deferidos.

II - VINCULADOS À SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS:

PORTES E OBRAS:

a) - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DE SANTA CATARINA - DER/SC. - Autarquia criada pelo Decreto-Lei nº 217, de 12 de setembro de 1946, reorganizada pela Lei nº 4.784, de 23 de outubro de 1972, com o seu Regimento aprovado pelo Decreto nº 715, de 21 de maio de 1976. É o órgão encarregado de executar a política estadual de transporte rodoviário formulada por aquela Secretaria.

b) - DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE EDIFICAÇÕES (DAE). - Criado pela Lei nº 4.547, de 31.12.1970, reorganizado pela Lei nº 4.789, de 31 de outubro de 1972, com o seu Regimento aprovado pelo Decreto nº 943, de 24 de junho de 1976. Tem por finalidade principal planejar, projetar, construir, ampliar, adaptar, conservar, direta ou indiretamente, os edifícios e obras pertencentes ou utilizados pela Administração Pública Estadual.

c) - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - APSFS. - Autarquia criada pela Lei nº 1.404, de 24 de novembro de 1955, e reorganizada e readaptada pela Lei nº 4.371, de 27 de setembro de 1969. Tem como finalidade realizar a exploração comercial do Porto de São Francisco do Sul.

III- VINCULADA À SECRETARIA DA SAÚDE E
PROMOÇÃO SOCIAL:

a) - DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE SAÚDE PÚBLICA (DASP). - Criado pela Lei nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970. Compete a essa entidade executar e superintender a política de saúde traçada pela Secretaria a que está vinculada.

IV - VINCULADA À SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E TRABALHO:

a) - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. - Criado pela Lei nº 3.138, de 11 de dezembro de 1962, tem por finalidade desempenhar atividades relacionadas com o sistema previdenciário dos servidores estaduais, atuando na área assistencial e da saúde.

V - VINCULADA À SECRETARIA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO:

a) - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA - JUCESC. - Criada pela Lei nº 4.285, de 7 de abril de 1969, tem como principais atribuições a execução do registro e do comércio e o assentamento dos usos e práticas mercantis.

Possui, ainda o Estado de Santa Catarina duas outras autarquias: A Secretaria de Estado dos Negócios do Oeste, com sede em Chapecô, criada pela Lei nº 3.283, de 17 de agosto de 1963, e o BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, este último de natureza interestadual.

11. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

11.1. Considerações gerais. 11.2. Origem e desenvolvimento das sociedades de economia mista. 11.3. Criação de sociedade de economia mista em âmbito estadual e municipal. 11.4. A sociedade de economia mista segundo concepção doutrinária. 11.5. Definição legal : comentário crítico.

11. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

11.1. Considerações gerais

Das três entidades da administração in direta, segundo classificação adotada pelo direito positivo na cional, a sociedade de economia mista foi implantada na organização administrativa, como instrumento de descentralização das atividades do poder público, para operar em faixa do setor econômico e de certos serviços públicos, uma dezena de anos após a experiência levada a efeito através das autarquias.

Esta prática, sem o aperfeiçoamento e a sistematização dos últimos cinquenta anos, vem sendo introduzida desde o século XVI e início do século seguinte, oferecendo a maioria dos autores como exemplo dessa concepção auxiliar do Estado a Companhia das Índias Orientais e as conhecidas Companhias de Lousiana e do Vale do Mississippi.

O seu desenvolvimento encontrou acesso fácil na Alemanha, logo após a primeira conflagração mundial, quando o governo daquele país se viu contingenciado a atuar em todo os setores da produção, em regime de competição com as próprias empresas industriais de natureza privada, buscando so erguer a economia nacional e dar estabilidade institucional e social ao seu povo.

Permeáveis, numa primeira etapa, à influência da doutrina e do direito da península italiana, os publicistas pátrios importaram a fórmula autárquica para a deflagração da técnica descentralizante na administração pública nacional, sendo que a sociedade de economia mista, somente mais tarde, no início da quarta década deste século, foi assimilada pelo Poder Público como outro instrumento destinado à realização de múltiplas atividades do Estado.

Essas entidades evoluíram, em termos de concepção, através da construção doutrinária que, no Brasil, se refletiu na sua mais recente definição legislativa, de cunho marcadamente administrativo.

Os elementos que compõem a estrutura conceitual jurídica da sociedade de economia mista, tal qual a do Decreto-Lei 200/67, não se faziam presentes nas definições dos administrativistas até o advento desse diploma.

No período que se antecedeu à vigência do Decreto-Lei 200/67, alterado, porém, na parte referente, também, à conceituação de sociedade de economia mista pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, a matéria foi sendo sedimentada ao largo de debates doutrinários, quando afloravam perquirições acerca de seu conceito, de sua natureza jurídica, da participação majoritária ou minoritária no volume acionário por parte do Estado, da área de sua específica atividade, da intervenção na ordem econômica, da possibilidade jurídica de serem criadas pelos Estados e Municípios da federação, do regime jurídico de seus servidores, da excepcionalidade de prerrogativas em relação às sociedades comerciais e mercantis dirigidas por particulares, do controle pelo Tribunal de Contas e, enfim, a respeito dos resultados que o Estado poderia com ela alcançar.

Sob o prisma conceitual, alcançaram os autores, como se poderá inferir das várias definições, que serão a seguir colacionadas, certa uniformidade no tocante aos seus pressupostos.

Em parecer da lavra de CARLOS MEDIEROS DA SILVA, publicado em 1946, na Revista de Direito Administrativo, versando sobre a distinção entre autarquias administrativas, fundações e sociedades de economia mista, já ali assenta-

va que as sociedades de economia mista, como as autarquias , "nascem da vontade estatal" (78), decorrendo, por consequência, de ato legislativo, hoje, um dos requisitos de sua definição legal.

Os ajustes doutrinários foram sendo obtidas no decorrer das indagações formuladas sobre essas entidades, construindo-se conceitos que, em termos de elementos essenciais, só mais recentemente vieram a compatibilizar-se com o do art. 59, III, do Decreto-Lei 900/69.

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI propunha esta definição que, segundo ele, conciliava as tendências gerais: "A sociedade de economia mista é aquela em que se verifica, sob uma estrutura de direito privado, a participação financeira de uma pessoa pública e dos particulares, regendo-se por normas especiais, e organizada a sua administração, de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público na constituição do capital da empresa e na sua administração" (79).

HELY LOPES MEIRELLES, antes da vigência dos referidos diplomas legais conceituava as sociedades de economia mista como "pessoas jurídicas de direito privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de serviços de interesse coletivo. Revestem a forma das empresas particulares; admitem lucros e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, se de outro modo não dispuserem as leis que as instituírem. São, entretanto, espécies de gênero paraestatal, porque dependem do Estado para sua organização e ao lado do Esta

(78) SILVA, Carlos Medeiros da, . Revista de Direito Administrativo, volume 3, 1946, pág. 438.

(79) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.-Curso de Direito Administrativo, Livraria Freitas Bastos S/A, Rio/ São Paulo, 1964, pág. 306.

do desempenham as atribuições de interesse público que lhes são cometidos" (80).

Nos albores dos debates e estudos de senvolvidos sobre esse ente paraestatal, e bem antes de se alcançar um consenso a respeito dos pressupostos básicos necessários à definição de sociedade de economia mista, dividiam-se as opiniões em torno de sua natureza jurídica, se pessoa jurídica de direito público, se pessoa jurídica de direito privado, havendo quem entendesse que deveria ser a mesma uma entidade semipública.

Essa questão deixou de ter importância pela rápida conclusão subsequente, dentro de uma quase unanimidade entre os autores, de que se tratava, iniludivelmente, de pessoa jurídica de direito privado.

Por outra parte, as sociedades de economia mista sofreram a seguinte subdivisão, que, ao direito positivo, não se reveste, hoje, de qualquer importância: sociedades de economia mista majoritárias e sociedades de economia mista minoritárias. Pela primeira, o Estado deveria ser detentor de mais de 50% das ações, enquanto que, no outro caso, as ações de propriedade do Estado não poderiam ser superior aquele percentual.

Ponto de peculiar interesse, ainda no presente, é a delimitação do campo de atividade desse órgão da administração indireta, e que será objeto, mais adiante, de um exame pormenorizado.

Dois itens devem ser aqui abordados, ainda, a título preambular: as prerrogativas das sociedades de economia mista e o seu controle pelo Tribunal de Contas.

(80) MEIRELLES, Hely Lopes.- Direito Administrativo Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1966, pág. 306.

Com relação ao primeiro, é corrente a afirmação de que o Estado ao cooperar majoritariamente de uma sociedade de economia mista, não transmite a essa pessoa de direito privado as suas prerrogativas de direito público.

A não ser alguns benefícios de ordem legal, o seu tratamento se equipara ao das sociedades comerciais ou mercantis, ajustando-se às normas de direito privado.

Sobre o outro item, a matéria tem sido altamente discutida. Depois de trazer a observação colhida em estudo procedido por JOSÉ OLIVEIRA MESSINA, Procurador do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que apregoa a fiscalização dessas sociedades, através da adoção de forma que não crie embaraços à ação das mesmas, RUBENS AGUIAR MAGALHÃES expende a seguinte opinião: "Filio-me à corrente do controle das contas das entidades componentes da administração indireta pelos Tribunais de Contas. Assim entendo porque, tanto a empresa pública, como a sociedade de economia mista, apenas têm a roupagem de Direito Privado, em decorrência do dinamismo com que devem operar, segundo o objeto que se propõe realizar. Mas o capital é, na totalidade ou maioria, do Estado, e este tem a obrigação indeclinável de prestar conta ao povo, e só através de fiscalização superior e estatal, haveria a esperada e desejada segurança" (81).

11.2. Origem e desenvolvimento das sociedades de economia mista.

Quando se trata de revolver o passado em busca da origem, no país, das sociedades de economia

(81) MAGALHÃES, Rubens Aguiar. - Panorama da Sociedade de Economia Mista, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, volume 8, pág. 134.

mista, tem-se no século XIX, ou mais precisamente, no período do Brasil-Colônia e Brasil-Império, através da instituição do Banco do Brasil, criado pelo alvará de 12 de outubro de 1808, e, depois, da Lei nº 58, de 8 de outubro de 1833, que instituiu o novo Banco do Brasil, a experiência embrionária, em nossos sistema administrativo, desse modelo de entidade para-estatal.

As sociedades de economia mista, no Brasil, segundo a área de vinculação e suas finalidades são as seguintes:

I - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

a) - EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A. - Criada pelo Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969, com sede e foro em São José dos Campos-SP, tem por finalidade promover o desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira e atividades correlatas, inclusive projetar e construir aeronaves e respectivos acessórios, componentes e equipamentos e promover ou executar atividades técnicas vinculadas à produção e manutenção do material aeronáutico, de acordo com programas e projetos aprovados pelo Poder Executivo.

b) - Telecomunicações Aeronáuticas SA. TASA. - Criada pelo Decreto-Lei nº 107, de 16 de janeiro, com a finalidade de implantar, operar e explorar, industrialmente, os circuitos da Rede Internacional do Serviço Fixo Aeronáutico, necessários à segurança, regularidade, orientação e administração dos transportes aéreos; implantar, operar e explorar, industrialmente, a Rede do Serviço Móvel Aeronáutico, de apoio às cotas internacionais que cruzam o espaço aéreo brasileiro; ampliar progressivamente seus serviços de telecomunicações, para fins de segurança, regularidade, orientação e administração do transporte aéreo em geral, de acordo com as dire

trizes do Ministério da Aeronáutica, obedecendo ao que fôr fixado pelo Conselho Nacional de Telecomunicações para a política de telecomunicações.

II - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRI - CULTURA

a) - Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A-BNCC. - O Banco de Crédito Cooperativo S/A- BNCC, foi criado pelo Decreto-Lei nº 5.893, de 19 de outubro de 1943 , com a denominação de Caixa de Crédito Cooperativo, destinado ao financiamento e fomento do cooperativismo no território nacional (arts. 104/118). Pela Lei nº 1.412, de 13 de agosto de 1951, foi transformado em Banco Nacional de Crédito Cooperativo com o objetivo de assistir e amparar financeiramente às cooperativas. Através do Decreto-Lei nº 60, de 21 de novembro de 1966, foi reorganizado sob a forma de sociedade anônima, como principal instrumento de crédito na execução da política cooperativista da União, observadas as normas de política monetária e creditícia do Conselho Monetário Nacional em harmonia com o sistema cooperativo nacional (art.3º). Compete-lhe também promover a divulgação da doutrina cooperativista. Teve seus estatutos aprovados pelo Decreto nº 60.444, de 13 de março de 1967.

III - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

a) - Telecomunicações Brasileiras S/A - TELEBRAS. - Criada pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972 , com sede e foro na Capital Federal, com a finalidade de planejar os serviços públicos de telecomunicações de conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações; gerir a participação acionária do Governo Federal nas empresas de serviços públicos de telecomunicações do país; promover medidas de coordenação e de assistência administrativa e técnica às

empresas de serviços públicos de telecomunicações e aquelas que exerçam atividades de pesquisa ou industriais, objetivando a redução de custos operativos, a eliminação de duplicações e, em geral a maior produtividade dos investimentos realizados; promover a captação em fontes internas e externas, de recursos a serem aplicados pela sociedade ou pelas empresas de serviços públicos de telecomunicações, na execução de planos e projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações; promover, através de subsidiárias ou associadas, a implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações, no território nacional e no exterior; promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades das telecomunicações nacionais; executar outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações.

a.1.- Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL

Pelo artigo 11, da Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, o Poder Executivo ficava autorizado a transformar essa empresa em uma sociedade de economia mista, mantendo essa mesma denominação, passando a subsidiária da TELEBRAS. O Presidente da República autorizou o Ministro de Estado das Comunicações a efetivar referida transformação. De empresa pública foi transformada em sociedade de economia mista. Com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, permite-lhe o artigo 4º, I, do Decreto nº 70.913, de 2 de agosto de 1972, criar agências, escritórios ou filiais, no território nacional e no exterior.

IV - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

a) - Empresa Brasileira de Filmes S/A. EMBRAFILME. - Criada pelo Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969, tem por finalidade a distribuição de filme no interi-

eira

or, sua promoção, realização de mostra e apresentações em festivais, visando a difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade.

V - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA FAZENDA

a) - Banco do Brasil S/A- BB. Criado pelo Alvarã de 1808.

VI - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

a) - Siderurgia Brasileira S/A - SIDERBRÁS. Autorizada sua constituição pela Lei nº 5.919, de 17 de setembro de 1973, com sede e foro na Capital Federal e prazo de duração indeterminado, tem por finalidade: promover e gerir os interesses da União em novos empreendimentos siderúrgicos e de atividades afins, ressalvados os casos de empreendimentos vinculados a empresas existentes; programar as necessidades dos recursos financeiros da União para as suas subsidiárias e associadas; promover, por intermédio de subsidiárias ou associadas, a execução de atividades relacionadas com a indústria siderúrgica no Brasil e no exterior. Pela Lei nº 6159, de 06 de dezembro de 1974, foram feitas as seguintes alterações: terá por finalidade promover e gerir os interesses da União em empreendimentos siderúrgicos e de atividades afins; programar as necessidades dos recursos financeiros para as suas subsidiárias e associadas; promover, através de subsidiárias ou associadas, a execução de atividades relacionadas com a indústria siderúrgica no Brasil e no exterior; coordenar e supervisionar as política industrial e comercial das suas subsidiárias; promover e fomentar a formação e o aperfeiçoamento dos recursos humanos necessários às atividades da siderurgia brasileira; executar outras atividades afins que lhe forem atribuídas pelo Ministério

Brasi

rio da Indústria e Comércio; exercer o controle acionário das empresas siderúrgicas, cujas ações com direito a voto pertencam em sua maioria à União, ou a entidade de Administração Federal Indireta, as quais passarão à condição de suas subsidiárias, podendo ainda criar outras subsidiárias e associar-se minoritariamente a empresas privadas que exerçam atividades siderúrgicas e afins.

SUBSIDIÁRIAS:

a.1) Companhia Siderúrgica de Mogi das Cruzes - COSIM

O Decreto-Lei nº 280, de 28 de fevereiro de 1967, autoriza a organização de uma sociedade por ações, com sede e foro na cidade de São Paulo, sob a denominação de Companhia Siderúrgica de Mogi das Cruzes - COSIM, destinada a restaurar o funcionamento da usina de propriedade de Mineração Geral do Brasil Ltda., situada na cidade de Mogi das Cruzes, São Paulo, e proceder à sua reabilitação técnica, para colocá-la em condições normais de operação, formulando programas de investimentos complementares destinados a assegurar rentabilidade econômica que enseje participação da iniciativa privada.

a.2) Companhia Siderúrgica Nacional-CSN

Criada pelo Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941, com domicílio e sede na cidade do Rio de Janeiro, destinada a construir e explorar a Usina Siderúrgica prevista no plano elaborado pela Comissão instituída pelo Decreto-Lei nº 2.054, de 04 de março de 1940. Tem por finalidade a fabricação e transformação de ferro gusa, de ferro de aço e de seus derivados, bem como o estabelecimento e exploração de qualquer indústria que direta ou indiretamente se relacione com estes objetivos, tais como fornos coque, instalações para aproveitamento dos gases e fábricas para transformação das escó

rias em cimento ou quaisquer outros subprodutos.

b) - Companhia Nacional de Álcalis

Criada pelo Decreto-Lei nº 5684 , de 20 de julho de 1943, sob a forma de Sociedade Anônima, com sede e domicílio na cidade do Rio de Janeiro, podendo, porém , as suas fábricas e demais estabelecimentos ser situados em outros pontos do território nacional. Tem por finalidade a exploração da indústria da Soda (Carbono de Hidróxido de Sódio) e dos produtos dela derivados.

c) - Instituto de Resseguros do Brasil-
IRB

O Instituto de Resseguros do Brasil - IRB.-, foi criado pelo decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939, com a finalidade de regular os resseguros no país e desenvolver operações de seguro em geral. Pelo art. 41, do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, o Instituto de Resseguros do Brasil foi definido como uma sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica própria de direito privado e gozando de autonomia administrativa e financeira. Passou a ter a finalidade de regular o cosseguro, o resseguro e a retrocessão, bem como promover o desenvolvimento das operações de seguro, segundo as diretrizes do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP.

VII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DO INTERIOR

a) - Banco do Nordeste do Brasil-BNB

Criado pela Lei nº 1649, de 19 de julho de 1952, com sede em Fortaleza, Estado do Ceará, com finalidade de prestar assistência mediante empréstimo, a em -

preendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas, especialmente para: a) despesas que couberem ao tomador de empréstimo para construção de açudes por cooperação com o Governo Federal ou com o Governo Estadual, até o limite de setenta por cento (70%) do prêmio concedido; b) construção de pequenos açudes e de barragens submersas, às expensas do interessado; c) perfuração e instalação de poços; d) obras de irrigação; e) aquisição ou construção de silos e construção de armazéns e fenis nas fazendas; f) aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de reprodutores e animais de trabalho; g) produção de energia elétrica; h) plantação técnica e intensiva de árvores próprias à ecologia regional, especialmente as xerófilas de reconhecido valor econômico; serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais; i) financiamento de safras agrícolas em geral, de preferência por intermédio de cooperativas agrícolas; j) financiamento, mediante penhor mercantil, dos produtos da região até o limite máximo de 80% (oitenta por cento) de seu valor comercial, ou do preço mínimo, oficialmente; k) construção e instalação de armazéns, no centro de coleta e distribuição, e de normas de beneficiamento e industrialização de produtos da região, e que concorram para o desenvolvimento e estabilidade da produção agro-pecuária; l) desenvolvimento e criação de indústrias, inclusive artesanais e domésticas, que aproveitem matérias primas locais, que ocupem com maior produtividade as populações ou que sejam essenciais à elevação de seus níveis de consumo essencial, no Polígono das Secas; m) aquisições, preparo e loteamento de terras para a venda de pequenas propriedades rurais, a prazo longo, bem como despesas de transporte e sustento de colono durante o período inicial, atendidas, porém, as exigências da lei bancária comum ou dos estatutos quanto à manutenção de reservas em propriedades imobiliárias. Poderá, ainda, fazer empréstimos a Prefeituras Municipais localizadas no Polígono das Secas, para qualquer um dos fins previsto nas letras a e i, acima mencionadas, e bem assim para a realização de serviços de água e esgotos, como também,

realizar, em benefício de empreendimentos que promovam o desenvolvimento da região compreendida no Polígono das Secas, todas as operações habituais dos corretores e bancos ou sociedades de investimento, permitidas pela lei como sejam: 1) estudar empreendimentos econômicos e oferecê-los ao capital privado ou lançá-los à subscrição pública, na área de sua operação; 2) garantir a tomada de determinada cota do capital e o adquirir para revenda posterior; 3) financiar mediante hipoteca; 4) adquirir ou construir e ceder em locação, com opção de compra os imóveis convenientes à instalação de fábricas, uma vez possam elas ser facilmente utilizáveis por outras empresas ou para outros fins; 5) colaborar com bancos e sociedades de investimentos para a realização de empreendimentos que correspondem às suas finalidades.

b) - Banco de Raraima S/A

Criado pela Lei nº 5.476, de 24 de julho de 1968, tendo por finalidade a participação de operações financeiras visando capitalizar e expandir a economia do território, através de incentivos ao desenvolvimento da lavoura, da pecuária, do comércio e da industrialização das matérias primas e produtos locais.

c) - Companhia de Águas e Esgotos do Amapá- CAESA, Rondônia - CAERD, Roraima - CAER

Autorizadas suas constituições pelo Decreto-Lei nº 490, de 4 de março de 1969.

d) - Banco da Amazônia S/A- BASA (Banco de Crédito de Borracha)

Criado pelo Decreto-Lei nº 4551, de 09 de julho de 1942, tendo por sede a cidade de Belém, no Estado do Pará, com a finalidade de desenvolver a produção

da borracha e sua defesa econômica, bem como para a execução do convênio celebrado em Washington, a 03 de março de 1962, entre o Governo Brasileiro e a Rubber Reserve Company, representante do Governo dos Estados Unidos da América. O prazo de duração da sociedade foi de 20 (vinte) anos, a contar de sua instalação, prorrogáveis por autorização do Presidente da República. Dentre as finalidades, prestará, por meio de empréstimos, assistência financeira aos produtores e as pessoas e firmas dos Estados produtores diretamente interessadas na extração, comércio e industrialização da borracha, em bases definidas nos estatutos e regulamento interno, especialmente para: a) - aviamentos destinados aos seringais; aquisição de maquinários, utensílios e materiais necessários à colheita, beneficiamento e guarda da borracha; b) desenvolvimento dos meios de transportes entre os centros produtores e as praças de Belém e Manaus; c) saneamento e colonização das melhores zonas produtoras de borracha expressamente para nela serem plantadas e cultivados seringais das espécies de hevea, de maior resistência e rendimento, indicadas pelo Instituto Agrônomo do Norte; organização de cooperativas de seringueiros e pequenos seringalistas (art 7º).

e) - Centrais Elétricas de Roraima S/A.
CER - e Centrais Elétricas de Rondônia S/A - CERON

de R

Criadas pela Lei nº 5.523, de 4 de novembro de 1968, para os territórios de Roraima e Rondônia. - Com sede nas capitais dos respectivos territórios. Terão por finalidade: a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, nos territórios federais de Roraima e Rondônia, podendo, nos termos da legislação em vigor: projetar, construir e operar sistemas ou redes de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; praticar os atos de comércio e as operações que forem necessárias à consecução de seus objetivos; e participar mediante assistência técnica ou financeira de empreendimentos, obras ou serviços que se destinem, direta ou indiretamente, ao suprimento de energia elétrica nos territórios.

f) - Companhia de Eletricidade do Amapá-CEA.

Autorizada sua organização pela Lei nº 2.740, de 02 de março de 1956.

VII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DAS MINAS
E ENERGIA

a) - Centrais Elétricas Brasileiras S/A-ELETROBRÁS.

A Lei nº 3.890 A, de 25 de abril de 1961, autorizou sua constituição, sob forma de sociedade por ações, sendo seu objetivo a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica.

SUBSIDIÁRIAS:

a.1) Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF.

Autorizada sua organização pelo Decreto-Lei nº 8.031, de 3 de outubro de 1945.

a.2) Furnas Centrais Elétricas S/A-FURNAS.

Decreto nº 41.066, de 28 de fevereiro de 1957, concede autorização para funcionar como empresa de energia elétrica.

a.3) Centrais Elétricas do Norte do Brasil - ELETRONORTE.

Autorizada pelo Decreto nº 72.548, de 30 de julho de 1973, a funcionar como empresa de energia elétrica.

a.4) Centrais Elétricas do Sul do Brasil-
ELETROSUL.

Decreto nº 64.395, de 23 de abril de 1969, autoriza o funcionamento da ELETROSUL, transfere concessão e dá outras providências.

b) - Petróleo Brasileiro S/A- PETROBRÁS

Criada pela Lei nº 2.004, de 30 de outubro de 1953, tendo como finalidade a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo, proveniente de poço ou de xisto, e de seus derivados, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins, sendo que a pesquisa e a lavra obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo. Ficou, também, a sociedade autorizada a operar diretamente ou através de suas subsidiárias, organizadas com aprovação do Conselho Nacional do Petróleo, nas quais deverá sempre ter a maioria das ações com direito a voto. São subsidiárias a Petrobrás Distribuidora S/A-DISPETRO, Petrobrás Internacional S.A. - BASPETRO, Petrobrás Química S/A PETROQUISA, Petrobrás Comércio Internacional S/A-INTERBRÁS e Petrobrás Fertilizantes S/A.

SUBSIDIÁRIA:

b.1) Petrobrás Química S/A- PETROQUISA

Criada pelo Decreto nº 61.981, de 28 de dezembro de 1967, sob a forma de sociedade por ações, tem por objetivo o exercício de atividade da indústria Petroquímica.

c) - Indústria Carboquímica Catarinense S/A. - ICC.

Criada pela Lei nº 4.122, de 21 de agosto de 1962, localizada no Estado de Santa Catarina, com a finalidade de construir e operar uma usina siderúrgica, com base no carvão nacional, e explorar indústrias que, direta ou indiretamente, se relacionem com esses objetivos.

d) - Empresas Nucleares Brasileiras S/A-NUCLEBRAS.

Pela Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, foi criada, por transformação da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, autorizada a ser constituída pela Lei nº 5.740, de 1º de dezembro de 1971,, a NUCLEBRAS, Empresas Nucleares Brasileiras S/A.

A NUCLEBRAS, de acordo com o art.5º, da Lei nº 5.740, de 1º de dezembro de 1971, com a nova redação dada pelo art. 20, da Lei nº 6.189/74, poderá desempenhar suas funções, diretamente, ou através de subsidiárias.

Para a execução de atividades de que trata o art. 1º da Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, a NUCLEBRAS só poderá constituir subsidiárias das quais detenha, no mínimo e em caráter permanente, 51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto, por autorização do Presidente da República, mediante decreto. Com sede e foro na Capital Federal, podendo estabelecer laboratórios, unidades industriais, escritórios ou outras dependências em qualquer parte do território nacional, sendo seu prazo de duração indeterminado, terá por finalidade a realização de pesquisa e a lavra de jazidas de minérios nucleares e associados; a promoção do desenvolvimento da tecnologia nuclear mediante a realização de pesquisas, estudos e projetos referentes a: a) tratamento de minérios nucleares e associados, bem como produção de elementos combustíveis e outros materiais de interesse da energia nuclear; b) instalações de enriquecimento de urânio e de reprocessamento de elementos combustíveis nucleares irradiados; c) componentes de reatores e outras instalações nucleares; a promoção de gradual assimilação da tecnologia nuclear pela indústria privada nacional; a construção e operação de: a) instalações destinadas ao enriquecimento de urânio, ao reprocessamento de elementos combustíveis irradiados, bem como à produção de elementos combustíveis e outros materiais de interesse da indústria nuclear; a negociação de, nos mercados interno e externo, equipamentos, ma

teriais e serviços de interesse da indústria nuclear; emprestar apoio técnico e administrativo à CNEN.

São suas Subsidiárias:

d.1) Nuclebrás Auxiliar de Mineração SA.

NUCLAN.

Autorizada sua criação pelo Decreto nº 76.802, de 16 de dezembro de 1975, sob a forma de sociedade por ações.

d.2) Nuclebrás Engenharia S/A- NUCLEN

Autorizada sua criação pelo Decreto nº 76.803, de 16 de dezembro de 1975, sob a forma de sociedade por ações.

d.3) Nuclebrás Enriquecimento Isotópico

S.A.-NUCLEI.

Autorizada sua criação pelo Decreto nº 76.804, de 16 de dezembro de 1975, sob a forma de sociedade por ações.

e) - Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais - CPRM.

Criada pelo Decreto-Lei nº 764, de 15 de agosto de 1969, com sede e foro, na Capital Federal, podendo estabelecer escritórios ou dependências em todo território nacional. Tem a finalidade de estimular o desenvolvimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil; orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos

recursos minerais e hídricos; suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos; dar apoio administrativo e técnico aos órgãos da administração direta do Ministério das Minas e Energia.

f) - Companhia Vale do Rio Doce- CVRD

Criada pelo Decreto-Lei nº 4.352, de 19 de julho de 1942, encampando as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderúrgica S.A. e Itabira de Mineração S.A. .

VIII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

a) - Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro-CNLB. Empresa de Reparos Navais Costeira S/A-ERNCSA

Naveg

O Decreto-Lei nº 67, de 21 de novembro de 1966, extingue as autarquias Lloyd Brasileiro-Patrimônio Nacional e Companhia Nacional de Navegação Costeira, autorizando a constituição da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro e da Empresa de Reparos Navais "Costeira" S.A. .

a.1) Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro-CNLB.

A CNLB terá sua sede na cidade do Rio de Janeiro, tendo por finalidade a exploração do transporte marítimo.

a.2) Empresa de Reparos Navais "Costeira" S.A.- ERNC.

A ERNC terá sua sede na cidade do Rio de Janeiro, tendo por finalidade a execução de serviços de reparação naval e atividades industriais correlatas.

b) - Empresa de Navegação da Amazônia-ENASA. COMPANHIA DOCAS DO PARÁ S.A.-CDP.

O Decreto-Lei nº 155, de 10 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a extinção da autarquia federal denominada Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará; autoriza a constituição da Empresa de Navegação da Amazônia S.A. e da Companhia das Docas do Pará. A Empresa de Navegação da Amazônia S/A-ENASA, terá por finalidade a exploração de transporte aquaviário na Bacia do Amazonas; a Companhia das Docas do Pará - CDP terá sede na cidade de Belém, Estado do Pará, e, por finalidade, a administração dos portos organizados e terminais do mesmo Estado.

11.3. Criação de sociedade de economia mista em âmbito estadual e municipal

Os Estados-membros e os Municípios podem valer-se das sociedades de economia mista para a descentralização administrativa.

A prática superou, em pouco tempo, a divergência doutrinária que se estabeleceu em torno dessa matéria, pois, enquanto alguns poucos autores insistiam na impossibilidade legal de serem criadas instituições de tal natureza em âmbito estadual e municipal, foram elas se impondo no contexto daquelas unidades políticas territoriais.

No Estado de Santa Catarina, além das Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A, da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina, do Banco do Estado de Santa Catarina S/A, Companhia Catarinense de Crédito, Financiamento e Investimento, Companhia Distribuidora de Valores de Santa Catarina, Sociedade de Crédito Imobiliário de Santa Catarina e Sociedade Corretora de Valores Mobiliários de Santa Catarina,

que já existiam, foram criadas, pela Lei 5.089, de 30 de abril de 1975, as seguintes sociedades de economia mista:

a) - Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina - CODESC, que tem por finalidade: adquirir e administrar, sob qualquer forma e nos limites permitidos por lei, participações e controles societários; executar a política estadual de desenvolvimento; promover a integração da ação estadual com os municípios e a União; estimular a expansão das potencialidades do Estado; coordenar as atividades das empresas financeiras, mobiliárias e de seguro, das quais participe o Estado de Santa Catarina, formando um sistema integrado, denominado "Sistema CODESC"; orientar a aplicação de recursos de empresas com participação acionária do Estado de Santa Catarina, em harmonia com os critérios que disciplinam a atuação no Estado dos agentes financeiros estaduais, regionais e federais.

b) - Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina - PRODASC, que tem por finalidade: a execução de todos os trabalhos concernentes ao processamento de dados, tratamento de informações e assessoramento técnico para os órgãos da administração pública e entidades privadas.

c) - Companhia Catarinense de Conservação e Industrialização de Produtos Agrícolas - CIPASC, que tem por finalidade: executar a política estadual de conservação e industrialização de produtos agrícolas; promover a integração da ação estadual com a dos Governos municipais e Federal através de seus organismos especializados nas questões relacionadas com a conservação e a industrialização de produtos agrícolas; atuar no campo da exploração econômica, no setor da produção, industrialização e comercialização de seus produtos.

d) - Companhia Catarinense de Comércio e Armazenamento - COCAR, que tem por finalidade: executar a

política estadual de armazenamento, conservação, abastecimento, comercialização de produtos agrícolas industrializados e de pescados; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal através de seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com o armazenamento de produtos agrícolas, industrializados e de pescados; atuar no campo da exploração econômica e no setor da armazenagem; promover a construção de silos e armazens e frigoríficos; fomentar e financiar a construção de unidades de armazenagem de baixo custo nas unidades rurais privadas; prestar assistência técnica e operacional a essas unidades; atuar como elemento controlador do equilíbrio do mercado de consumo de bens de primeira necessidade e agenciamento de navios.

e) - Companhia Distrito Industrial Sul Catarinense - CODISC, que tem por finalidade: executar a política estadual de desenvolvimento, crescimento e expansão do Distrito Industrial da Região Sul do Estado de Santa Catarina; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal através de seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com a infra-estrutura de apoio, necessária ao maior aproveitamento de seus recursos e de suas potencialidades econômicas; atuar no campo da exploração econômica, no setor de fomento à produção industrial e à expansão comercial dos produtos das micro-regiões que a integram.

f) - Companhia de Desenvolvimento do Oeste Catarinense - CODOESTE, que tem por finalidade: executar a política estadual de desenvolvimento, crescimento e expansão da região Oeste do Estado de Santa Catarina; promover a integração da ação estadual com a dos Governos Municipais e Federal, através de seus diversos organismos especializados nas questões relacionadas com infra-estrutura de apoio, necessária ao maior aproveitamento de seus recursos e suas potencialidades econômicas; atuar no campo da exploração econômica, no setor de fomento à produção industrial e à expansão comer-

cial dos produtos das micro-regiões que a integram.

Convém assinalar, ainda, que, em Santa Catarina, a Caixa Econômica Estadual, entidade autárquica, com fundamento no art. 181, da Lei nº 5.089/75, foi transformada em sociedade de economia mista.

11.4. A sociedade de economia mista segundo concepção doutrinária

No Brasil, a concepção de sociedade de economia mista, mesmo antes do advento do decreto-lei 200/67, vinha alicerçada, de certo modo, nos elementos de que se serviu o legislador para elaborar o seu conceito.

Em três pontos, que sempre estiveram em relevo nos debates doutrinários, afluíam, com mais insistência, as opiniões: natureza jurídica, participação acionária e o ato de criação.

Quanto à natureza jurídica, afirmavam dentre outros, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, WALDEMAR FERREIRA, HELY LOPES MEIRELLES e LAMY FILHO, que, as sociedades de economia mista, possuíam uma estrutura caracterizada^{mente} de direito privado, sendo, portanto, entidades de direito privado (82).

No tocante à participação majoritária no capital, por parte da União, Estado-membro ou Município, convém desde já esclarecer que nem sempre os administra

(82) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. - Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, Rev. dos Tribunais, 1968, pág. 343; FERREIRA, Waldemar. - Tratado de Direito Comercial, vol. 59, Edição Saraiva, São Paulo, 1961, pág. 302; MEIRELLES, Hely Lopes. - Autarquias e Entidades Paraestatais, Rev. de Direito Administrativo, vol. 68, pág. 38; LAMY Filho, Alfredo. - Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, Rev. de Direito Público e Ciência Política, vol. VII, pág. 51/54.

tivistas, neste particular, entendiam ser essa circunstância fundamental à configuração de uma sociedade de economia mista.

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, em trabalho publicado posteriormente à vigência daquele decreto lei, assim expõe: "Capital público e privado é condição para a caracterização da empresa. A lei exige ainda que o capital pertença, em sua maioria, à União ou à entidade de administração indireta".

Havíamos admitido, em outra oportunidade, o caráter misto de empresas em que o Estado é minoritário, mas a definição legal exige a maioria de capital público ..." (83).

Com relação ao outro ponto, todas as dúvidas e dissensões foram eliminadas com a expressa exigência do legislador de serem elas criadas por lei.

Em recente obra produzida no Brasil, MARCELO CAETANO, assim preleciona: "A lei brasileira exige que a sociedade de economia mista seja criada por lei e que a maioria das ações com direito a voto pertençam as entidades públicas, mesmo que sejam de administração indireta". E a seguir acrescenta: "Nem sempre assim sucede em outros países, onde as sociedades podem ser criadas por escritura pública, embora a participação financeira do Estado tenha de ser autorizada por lei; e se admitem posições paritárias e até minoritárias das entidades públicas no capital, desde que o interesse público fique bem definido, pela composição dos corpos gerentes ou pela supervisão governamental com direito a veto, por exemplo, das deliberações que possam lesar os fins sociais" (84).

(83) CAVALCANTI, Themistocles Brandão. - Sociedade de Economia Mista-Sua Natureza - Seus problemas. - Revista de Direito Administrativo, vol. 103, 1971, pág. 12.

(84) CAETANO, Marcelo. - Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977, pág. 73.

Sobreleva assinalar que a participação do Estado no capital, paritária ou minoritariamente, não des caracteriza uma sociedade de economia mista, em muitos países, se houver uma composição diretiva formada para a defesa dos interesses públicos, circunstância esta de fundamental importância ao conceito dessa instituição.

11.5. Definição legal: comentário crítico.

O Decreto-Lei nº 200/67 definia a sociedade de economia mista como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, "criada por lei para o exercício de atividade mercantil sob a fórmula de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta".

Com a nova redação dada ao art. 5º, III, do Decreto-Lei 900/69, a locução "para o exercício de atividade mercantil", foi substituída por esta outra, mais abrangente, "para a exploração de atividade econômica".

A maioria acionária deverá ser permanentemente da União se a atividade da sociedade de economia mista for submetida a regime de monopólio.

Pela definição legal, os elementos constitutivos das sociedades de economia mista são os seguintes:

- a) - devem ter estrutura de direito privado;
- b) - obedecem, tocante à organização, o modelo de uma sociedade anônima;
- c) - emanam de preceito legal;
- d) - destinam-se à exploração de atividade econômica;

e) - a maioria do capital deve ser da União, deve de autarquia, de empresa pública ou de sociedade de economia mista.

De todos esses elementos, cumpre, apenas, trazer algumas considerações sobre o conceito de atividade econômica para o perfeito ajuste da sede de atuação das sociedades de economia mista.

Para JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, "atividade econômica é o trabalho aplicado para a percepção de lucro em dinheiro ou em bens " (85).

MAX WEBER, abordando, logo no início de sua obra, HISTÓRIA GERAL DA ECONOMIA, diz que "uma atividade é econômica quando está orientada a procurar utilidades " (bens e serviços) desejáveis ou as probabilidades de disposição sobre os mesmos". E mais adiante explicita:" a atividade econômica pode se propor:

1. A distribuição planejada das utilidades disponíveis:

- a) entre o presente e o futuro;
- b) entre as diversas formas possíveis de seu emprego na atualidade.

2. A produção e o abastecimento planejado de bens e serviços, dos que se podem dispor, embora não sejam ainda aptos para um aproveitamento imediato ("produção").

3. A aquisição de um poder de disposição ou de co-disposição sobre utilidades, quando estas — aptas ou não para o aproveitamento imediato — se encontram em poder de uma economia alheia. Neste último caso, conforme nosso fundamental conceito de economia — se atua pacificamente — os meios consistem ou na formação de uma associação econômica (ou econômico

(85) OLIVEIRA FILHO, João de. - Quer Conhecer a Constituição?

Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1973, pág.

481.

co-reguladora), com as legítimas disposições, ou troca" (86).

Apesar do esforço do legislador no estabelecimento dos requisitos necessários à configuração da sociedade de economia mista, a sua definição tem sido criticada nesta parte: criada por lei para a exploração da atividade econômica".

A esse respeito, a primeira observação que se faz é a de que, segundo uma exegese rigidamente gramatical, não poderiam mais ser consideradas sociedades de economia mista, após a reforma administrativa de 1967, aquelas que tinham por objeto a prestação de serviço público. Se essa fosse a interpretação correta, estar-se-ia diante de uma categoria inominada conforme acentua CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, para quem, tal raciocínio levaria ao absurdo de denegar às mesmas a possibilidade de prestação de serviços públicos, o que afrontaria uma tendência prevalente hodiernamente no mundo inteiro. A Rede Ferroviária Federal, a EMBRATEL, a ELETROBRÁS que, consoante classificação constitucional, configuram serviços públicos no mais estrito sentido da locução, haveriam de converter-se em órfãos de disciplina normativa, por falta de batismo legal (87).

(86) WEBER, Max .- *História Geral da Economia*, Editora Mestre JOU, São Paulo, 1968, págs. 9/11.

(87) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.- *op. cit.* págs. 111/113.

12. EMPRESAS PÚBLICAS

12.1. A empresa pública perante a doutrina brasileira. 12.2. A empresa pública e a legislação vigente. 12.3. As empresas públicas no Brasil. 12.4. Empresas públicas no âmbito estadual.

12. EMPRESAS PÚBLICAS

12.1. A empresa pública perante a doutrina brasileira

Antes da vigência do Decreto-Lei nº 200/67, alterado, posteriormente, pelo de nº 900/69, os administrativistas nacionais, inspirados na experiência de outros países, como Estados Unidos, Itália, França e Alemanha, por exemplo, bem como na lição de autores estrangeiros, propunham a adoção de mais essa técnica a serviço da administração descentralizada no Brasil.

BILAC PINTO, em seu trabalho, O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas, citado por todos os que procuram discutir sobre essa nova entidade da Administração Indireta, ao tratar dos elementos conceituais dessa nova modalidade administrativa, já em voga em outros países, afirmava que a empresa pública possui características externas e características internas.

Entre as primeiras, ressaltava as seguintes: a) - adota a forma das empresas comerciais comuns (sociedade por ações, sociedades de responsabilidade limitada) ou recebe do legislador estruturação específica; b) - a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais; e c) - tem personalidade jurídica de direito privado.

Como decorrência destas, apresenta as características internas que, no seu entender, tornam a empresa pública um instrumento apto e eficaz para a execução dos encargos econômicos, industriais ou comerciais do Estado, arrolando entre as mesmas as seguintes: a) - completa autonomia técnica e administrativa; b) - capitalização inicial; c) - possibilidade de recorrer a empréstimos bancários; d) - possi-

bilidade de reter lucros para ampliar o capital de giro e constituir reservas; e)- liberdade em matéria de despesas; f)- capacidade para acionar e ser acionada; g)- regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas (88).

Esse tema não passou despercebido ao jurista pátrio que, através de publicações e conferências, sempre trouxe ao enfoque essa matéria, sobre a qual nem sempre se afinaram os entendimentos.

É preciso, por outra parte, reconhecer-se que a existência da empresa pública não surgiu, apenas, após a vigência dos diplomas acima especificados, pois assim observa MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO: "A mais conhecida, senão a mais antiga empresa pública existente no Brasil é, quem sabe, a "Companhia Urbanizadora da Nova Capital", organizada em 1956 em sociedade por ações. Não obstante não haver legislação que dê figuração precisa às empresas públicas entre nós, os exemplos estrangeiros bastam para inspirar a doutrina brasileira" (89).

Em monografia publicada posteriormente aos referidos decretos-leis, a despeito do conceito legal de empresa pública, CRETELLA JÚNIOR define-a como sendo " uma organização para a produção privada ou pública, assumida pelo Estado, sem objetivo de lucro, mediante o desempenho de atividade econômica ou de serviços públicos, submetida a regime jurídico não integral de direito comercial, ou seja, sob o impacto de leis comerciais e civis, mas não em toda a sua pureza, em razão da presença obrigatória do Estado" (90).

(88) BILAC Pinto.- *O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas*, R.D.A. vol. 32, 1953, pág. 14 e 15.

(89) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira.- *Fundações e Empresas Públicas*, Editora Revista dos Tribunais, 1972, pág. 103.

(90) CRETELLA JÚNIOR, José.- *Empresa Pública*, Editora da Universidade de São Paulo, 1973, pág. 29.

12.2. A empresa pública e a legislação vigente

Se a autarquia é criada para executar atividades típicas da administração pública e a sociedade de economia mista, para a exploração de atividade econômica, a empresa pública deve desenvolver, apenas, a atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, segundo os termos da lei.

Pelo Decreto-Lei 200/67 previa - se para a empresa pública o desempenho de atividade de natureza empresarial, que o governo fosse levado a exercer por motivo de contingência ou conveniência administrativa. Com a modificação trazida ao seu conceito pelo Decreto 900/69, foi substituída a locução "para desempenhar atividade de natureza empresarial", por esta outra, "para a exploração de atividade econômica".

Hoje, a empresa pública deve ser entendida como a pessoa jurídica de direito privado, criada por lei, para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito, com patrimônio próprio exclusivo da União, ou então, capital majoritário da União e minoritário de Estados-membros, Municípios, autarquias, sociedades de economia mista ou outras empresas públicas (art. 5º, II, do Decreto-Lei 200, modificado pelo 900, e art. 5º deste último diploma).

Dentro dessa nova perspectiva, as empresas públicas, que têm sido organismos auxiliares do Estado na execução de projetos, os mais variados, podem classificar-se em: industriais, comerciais ou mistas, estas últimas desenvolvendo atividades comerciais e industriais ao mesmo tempo.

Fazendo um diagnóstico sobre as empresas públicas, MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, em outro trabalho de sua autoria, entende que o quadro brasileiro, nessa matéria é homogêneo, sistemático e de fácil demarcação por que pode se destacar: a) uma não flagrante dispersão normativa ou de elementos normativos; b) uma mesma origem formadora e informadora com suporte nos pressupostos legais; c) tipicidade marcante nas diversas espécies empresariais públicas; d) variedade de tipos sob formas legais assemelhadas ou aproximadas da semelhança; e) personalidade jurídica de direito privado; f) finalidades essenciais de natureza pública ou de serviço público, e também econômico; g) autonomia administrativa e financeira, inclusive patrimonial e h) regras legais gerais de estrutura e de funcionamento (91).

12.3. As empresas públicas no Brasil

Em termos de realidade administrativa, não se pode tomar como ponto de partida, o decreto-lei nº200/67, para o levantamento das empresas públicas existentes no Brasil. É certo que esse diploma é o marco fundamental para o estudo dessa modalidade administrativa, porque, através dele, recebeu esta a verdadeira roupagem conceitual.

Antes, entretanto, de 1967, já vinha a Administração Pública Federal criando entidades dotadas das mesmas características das atuais empresas públicas.

Linhas atrás, com base na observação de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO foi mencionada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital, como uma dessas configurações que se caracterizou como a entidade conceituada no art.

(91) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. - Empresas Públicas no Brasil, Editora Resenha Universitária, São Paulo, pág. 34.

5º, II, do Decreto-Lei 200/67. Um estudo mais acurado da realidade administrativa brasileira pode revelar outros inúmeros exemplos de entidades dessa natureza, entre as quais, a Companhia Brasileira de Alimentação - COBAL e a Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM, o que está a demonstrar que essa modalidade personificada já vinha, bem antes de 1967, não só sustentada doutrinariamente, como também adotada na prática governamental.

Em 1962, através das Leis Delegadas nºs 6 e 7, foram criadas, respectivamente, a Companhia Brasileira de Alimentação - COBAL e a Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM.

O artigo 1º da Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962, autorizava a Superintendência Nacional do Abastecimento a constituir "uma empresa de âmbito nacional, sob a forma de sociedade por ações, denominada Companhia Brasileira de Alimentos", com o objetivo de participar, diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo (art. 2º).

O capital inicial dessa empresa, dividido em ações ordinárias, nominativas, deveria ser subscrito pela União e pelas unidades federadas.

dessa

Pelo § 1º, do art. 8º, cinquenta e um por cento (51%) das ações deveria pertencer obrigatoriamente à União, bem como as restantes, enquanto os Estados-membros não as subscrevessem.

A Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962, autorizava a Superintendência Nacional do Abastecimento - SUNAB, a constituir, sob a forma de sociedade por ações, a Companhia Brasileira de Armazenamento, com a finalidade de participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente ao armazenamento dos produtos agropecuários e da pesca e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo (artigos 1º e 2º).

Da mesma forma que a COBAL, cinquenta e um por cento (51%) do capital seria subscrito pela União e o restante pelos Estados-membros da federação.

Pelo exame do texto dos diplomas legais referidos, conclui-se que, nessas entidades, estão presentes todos os elementos que atualmente caracterizam uma empresa pública.

Com o advento dos decretos-leis nºs 200/67 e 900/69, mencionadas companhias não foram transformadas, sendo de se notar que, tanto os decretos que aprovaram os seus estatutos, como os próprios estatutos, posteriores aqueles diplomas e com base neles definem tais órgãos como empresas públicas.

A Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, foi criada pelo Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. (art. 11, §1º).

Pelo art. 1º de seus estatutos, aprovados pelo Decreto nº 60.362, de 10 de março de 1967, mais uma vez foi confirmada, como empresa pública, a sua personalidade jurídica de direito público.

Pelos estatutos alterados pelo Decreto nº 78.549, de 11 de outubro de 1976, a EMBRATUR, como entidade da Administração Indireta, passou a ser considerada pessoa jurídica de direito privado, e, como tal, empresa pública, nos termos do Decreto-Lei nº 200/67.

Feitas estas observações, seguem abaixo, em ordem cronológica de criação, seja esta originária ou por transformação, o rol das empresas públicas federais:

01. Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL (Lei Delegada nº6, de 26.10.62);
02. Companhia Brasileira de Armazenamento CIBRAZEM (Lei Delegada nº7, de 26.10.62);
03. Serviço de Processamento de Dados - SERPRO (Lei nº 4.516, de 01.12.64 e Decreto nº 67.085, de 19.08.77);
04. Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR (Decreto-Lei nº 55, de 18.11.66);
05. Companhia Docas do Pará (Decreto nº 155, de 10.02.67);
06. Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS (Lei 6.301, de 15.12.75);
07. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Decreto-Lei nº 509, de 20.03.76);
08. Caixa Econômica Federal - CEF (Decreto-Lei nº 759, de 12.08.69);
09. Aeroportos do Rio de Janeiro S/A-ARSA (Lei nº 5.580, de 25.05.70);
10. Hospital das Clínicas de Porto Alegre (Lei nº 5.604, de 02.09.70);
11. Banco Nacional de Habitação-BNH (Lei nº 5.762, de 14.12.71);
12. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-EMBRAPA (Lei nº5.851, de 07.12.72);

13. Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO (Lei nº 5.862, de 12.12.72);
14. Casa da Moeda do Brasil- CMB (Lei nº 5.895, de 19.06.73);
15. Empresa Brasileira de Planejamento e Transporte - GEIPOT (Lei nº 5.908, de 20.08.73);
16. Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais -ECEX (Decreto nº 73.165, de 19.11.73);
17. Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV (Lei nº 6.125, de 10.03.74).

Muitas das empresas públicas surgiram, no Brasil, pelo processo de transformação. Entre estas devem ser mencionadas as seguintes:

01. Banco Nacional de Habitação-BNH(criado pela Lei nº 4.380, de 21.08.64, como autarquia federal, foi transformado em empresa pública pela Lei nº 5.762, de 14.12.71);
02. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE (autarquia federal criada pela Lei nº 1.628, de 20.07.52, foi transformado em empresa pública pela Lei nº 5.662, de 21.06.71);
03. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (o Departamento de Correios e Telégrafos, criado pelo Decreto nº 20.850, de 26.12.31, foi transformado em empresa pública pelo Decreto-Lei nº 309, de 20.03.69);
04. Casa da Moeda do Brasil- CMB (pela Lei nº 5.895, de 19.06.73 foi transformada, de autarquia, em empresa

pública);

05. Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte - GEIPOT (pela Lei nº 5.908, de 20.08.73, foi o Chefe do Poder Executivo autorizado a transformar o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes em empresa pública, com a denominação acima).

Cumpra, agora, catalogar as empresas públicas, por área de vinculação e com as respectivas finalidades:

I - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA:

a) - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Teve a sua constituição autorizada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. Com sede e foro na Capital Federal, tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica, exercendo suas atribuições diretamente ou através de subsidiárias. O Ministério da Aeronáutica está autorizado a constituir empresas subsidiárias da INFRAERO, para a realização de seus objetivos (art.8º).

A ARSA - Aeroportos do Rio de Janeiro Sociedade Anônima, autorizada a ser constituída pela Lei nº 5.580, de 25 de maio de 1970, passou a condição de subsidiária da INFRAERO. Com sede e foro no Rio de Janeiro, compete-lhe implantar, administrar, operar e explorar comercial e industrialmente o novo aeroporto internacional do Rio de Janeiro, realizar quaisquer atividades correlatas e afins, com a faculdade de poder estender as suas atividades a outros aeroportos existentes ou que venham a ser criados na - quele Estado.

II - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA:

a) - Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL.- Criada pela União, pela lei delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962, sob a forma de sociedade por ações, com sede e foro no Distrito Federal, tem por finalidade participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo.

b) - Companhia Brasileira de Armazenamento CIBRAZEM.- Criada pela União, pela lei delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962. Aprovados seus estatutos pelo decreto nº 71.988, de 26 de março de 1973. É uma empresa de âmbito nacional, sob a forma de sociedade por ações, com sede e foro no Distrito Federal, tendo por finalidade participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente ao armazenamento dos produtos agropecuários e da pesca e agir como elemento regulador do mercado, ou para servir de forma supletiva, em áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas em regime competitivo.

c) - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.- Instituída com fundamento na Lei nº 5.581, de 7 de dezembro de 1972, através do decreto nº 72.020, de 28 de março de 1973. Teve aprovados seus novos Estatutos pelo Decreto nº 75.374, de 14 de fevereiro de 1975. É uma Empresa Pública, com sede e foro no Distrito Federal, tendo por finalidade, planejar, supervisionar, orientar, controlar e executar ou promover a execução de atividades de pesquisa agropecuárias, com o objetivo de produzir conhecimento e tecnologia a serem empregados no desenvolvimento

Pesq

to da agricultura nacional; apoiar técnica e administrativa_{mente} os órgãos e entidades do Poder Executivo, ou organismos a ele vinculados, com atribuições de formulação, orientação e coordenação da política de ciência e tecnologia relativa ao setor agrícola; estimular e promover a descentralização operativa referente às atividades de pesquisa agropecuária de interesse regional, estadual e local mediante integração com organismos de objetivos afins atuantes naquelas áreas, em relação aos quais exercerá ação de caráter essencialmente normativo, programático, de coordenação, acompanhamento e avaliação; exercer a coordenação técnica dos programas e projetos de pesquisa agropecuária, cuja execução envolva a atuação técnico-administrativa ou a coordenação financeira do órgão e entidades da Administração Federal, Direta ou Indireta, tendo em vista a compatibilização das atividades de pesquisa agropecuária com os objetivos e metas centrais do Governo, estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento e, em forma particular, com as prioridades constantes do Plano Setorial de Agricultura e Abastecimento, de programas e projetos relativos à pesquisa agropecuária, em cuja execução esteja prevista a participação técnico-administrativa ou cooperação financeira de órgãos e entidades da Administração Federal, Direta ou Indireta, visando a elidir a publicação desnecessária de atividades e evitar a consequente fragmentação de recursos humanos, técnicos e financeiros.

d) - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER. - Autorizada sua instituição pela Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974. Estatutos aprovados pelo decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975. Com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, tem por finalidade colaborar com os órgãos competentes do Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural do País; promover, coordenar e controlar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos ci-

entíficos, de natureza técnica, economia e social, necessários ao desenvolvimento do setor rural; estimular e promover a descentralização operativa das atividades de assistência técnica e extensão rural, mediante integração com organismos de objetivos afins de âmbito regional, estadual e local, em relação aos quais exercerá ação de caráter essencialmente normativo, programático, de coordenação, acompanhamento e avaliação; exercer a coordenação técnica dos programas e projetos de assistência técnica e extensão rural, cuja execução envolva a atuação técnico-administrativa ou a cooperação financeira de órgãos e entidades da Administração Federal, Direta ou Indireta, tendo em vista a compatibilização das atividades de assistência técnica e extensão rural com os objetivos e metas centrais do Governo, estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento e, em forma particular, com as prioridades constantes do Plano Setorial de Agricultura e abastecimento de programas e projetos relativos à assistência técnica e extensão rural, em cuja execução esteja prevista a participação técnico-administrativa ou a cooperação financeira de órgãos e entidades de Administração Federal, Direta ou Indireta, visando a elidir a duplicação desnecessária de atividades e evitar a consequente fragmentação de recursos humanos, técnicos e financeiros.

III - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES:

a) - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. - Empresa Pública constituída nos termos do Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, regida pela legislação federal e pelo seu Estatuto, aprovado pelo Decreto nº 72.897, de 9 de outubro de 1973, com sede e foro na capital da República. Tem por finalidade manter o serviço postal executando-o e controlando-o, em regime de monopólio, em todo território nacional; executar os serviços de telecomunicações, atualmente a seu cargo na forma estabelecida nos artigos 15 e 16 do Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de

ira d

1969; exercer as atividades complementares ou subsidiárias que se fizerem necessárias para assegurar a utilização econômica de seus recursos ou para prover serviços indispensáveis.

b) - Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS. Autorizada a sua constituição pela Lei nº 6.301, de 15 de dezembro de 1975, com sede e foro no Distrito Federal, tem por objetivo: implantar e operar as emissoras, e explorar os serviços de radiodifusão do Governo Federal; implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão, explorando os respectivos serviços; realizar a difusão de programação educativa produzida pelo órgão federal próprio, bem como produzir e difundir programação informativa e de recreação; promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado necessário às atividades de radiodifusão; prestar serviços especializados no campo da radiodifusão; exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações.

a de

IV - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

a) - Hospital das Clínicas de Porto Alegre. - A Lei nº 5.604, de 2 de setembro de 1970, autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública "Hospital das Clínicas de Porto Alegre".

V - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DO EXÉRCITO

CITO:

a) - Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL. - Autorizada sua constituição pela Lei nº 6.227, de 14 de julho de 1975, terá sede na capital federal. Tem por finalidade colaborar no planejamento e fabri-

cação de material bélico pela transferência de tecnologia, incentivo à implantação de novas indústrias e prestação de assistência técnica e financeira; promover, com base na iniciativa privada, a implantação e desenvolvimento da indústria de material bélico de interesse do Exército; administrar industrial e comercialmente seu próprio parque de material bélico por força de contingência de pioneirismo, conveniência administrativa ou no interesse da segurança nacional; promover o desenvolvimento e a execução de outras atividades relacionada com a finalidade. A IMBEL poderá criar subsidiárias e participar do capital de outras empresas que exerçam atividades relacionadas com a indústria de material bélico.

VI - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA FAZENDA:

a) - Caixa Econômica Federal - CEF. - A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, autorizada pelo decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, com sede e foro na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, tendo como finalidade receber em depósito, sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança; conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos; operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação; explorar, com exclusividade, os serviços de Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal; exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade; prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo governo federal ou por convênio com outras entidades ou empresas.

A CEF poderá, ainda, realizar quaisquer outras operações no mercado de capital, restrita a subscrição para revenda e a disposição no mercado de títulos de valores mobiliários aos papéis emitidos por pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas e sociedades de economia mista, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

b) - Casa da Moeda do Brasil - CMB. A lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973, autoriza o Poder Executivo a transformar a autarquia Casa da Moeda em empresa pública, sob a denominação de Casa da Moeda do Brasil, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, com sede e foro na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, cujo estatuto foi aprovado por decreto, tendo como finalidade, em caráter de exclusividade, a fabricação de papel-moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal, podendo, ainda, exercer outras atividades compatíveis com suas atividades industriais.

c) - Serviços de Processamento de Dados - SERPRO. - O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) empresa pública de natureza industrial, de personalidade jurídica, de direito privado, conforme lei nº 4.516, de 19 de dezembro de 1964, organizada para funcionar pelo decreto nº 55.827, de 11 de março de 1965, tem como objetivo executar, com exclusividade, por processos eletromecânicos e eletrônicos todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações necessárias aos órgãos do Ministério da Fazenda; executar serviços congêneres que venha a contratar com outros órgãos da Administração pública federal, estadual e municipal; prestar assessoramento técnico a esses órgãos no campo de sua especialidade e opinar sobre projetos de lei que possam ter repercussão no desempenho de suas atribuições.

VII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

a) - Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR. - A Empresa Brasileira de Turismo EMBRATUR, foi criada pelo decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, regulamentada pelo decreto nº 60.224 de 16 de fevereiro de 1967, cuja sede será na cidade do Rio de Janeiro, até que o Poder Executivo a fixe em definitivo em Brasília, tendo a mesma por objetivo e finalidade incrementar as atividades ligadas ao Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes inerentes a essas atividades, que forem traçadas pelo governo, através do Conselho Nacional do Turismo.

VIII - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DO INTERIOR

a) - Banco Nacional de Habitação- BNH. - Autarquia criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, vinculada ao Ministério da Fazenda. Pela Lei nº 5.762, de 14 de dezembro de 1971, foi enquadrada na categoria de empresa pública. Alterado foi esse último diploma pela Lei nº 6.245, de 2 de outubro de 1975, que deu nova redação ao artigo 1º e seus parágrafos e ao art. 2º, da Lei nº 5.762. Transformada em empresa pública passou a sua vinculação ao Ministério de Interior. Tem sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional, podendo instalar e manter no País e no exterior, órgãos e setores de operação e representação previstos no seu Regimento Interno, sendo seu prazo de duração indeterminado. Tem como objetivo promover o desenvolvimento urbano integrado, de acordo com a política estabelecida pelo governo federal, exercendo as funções de órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e dos sistemas conexos, subsidiários ou complementares daqueles, constituídos ou a serem criados.

b) - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVESF. - Criada pela Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, teve seus estatutos aprovados pelo Decreto nº 74.744, de 22 de outubro de 1974. Tem sua sede o foro no distrito Federal, atuando no Vale do Rio São Francisco, nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, podendo instalar e manter no País, órgãos e setores de operação e representação, tendo por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agro-industriais, dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agro-industriais e agro-pecuários, podendo para esse efeito, coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infra-estrutura, particularmente de captação de águas para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transporte, conforme Plano Diretor em articulação com os órgãos federais competentes.

IX - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:

a) - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV. - Autorizada sua constituição pela lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974 (vide Decreto nº 75.463, de 10 de março de 1975), com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, tendo por sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, tem por finalidade a análise de sistemas, a programação e execução de serviços de tratamento da informação e processamento de dados através de computação eletrônica e o desempenho de outras atividades correlatas.

X - VINCULADAS AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES:

a) - Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes - GEIPOT. - Foi o Poder Executivo autorizado pela Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, a transformar o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transporte, em empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT). Constituída pelo decreto nº 73.100, de 6 de novembro de 1973, sua sede e foro é em Brasília, Distrito Federal, tendo por objetivo dar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes, bem como promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessárias ao planejamento de transportes no país, competindo-lhe: promover e realizar estudos técnicos e econômicos, pesquisas e projeto de transportes, inclusive estudos especiais de demanda global e intermodal de transportes; elaborar, quando lhe for solicitado, planos diretores integrados de transportes, planos diretores modais, planos diretores de transporte urbano, planos diretores de trânsito e tráfego, bem como a sua atualização sistemática; promover estudos e pesquisas com o objetivo de estabelecer parâmetros que atendam às peculiaridades regionais do país, na definição de prioridade de obras de infra-estrutura dos transportes; prestar serviços de assistência na ordenação e elaboração de programas de transportes; realizar estudos para integração de planos e programas de transportes de responsabilidade do Governo Federal, em suas diversas modalidades; realizar estudos de viabilidade técnico-econômica; prestar serviços de supervisão e acompanhamento da execução de planos diretores estaduais de transportes, em suas diversas modalidades; promover a difusão de conhecimentos atualizados no campo dos transportes, junto a entidades e órgãos públicos e privados; prestar serviços de assistência na coordenação de programas de financiamento concedidos a órgãos do Ministério dos Transportes; estabelecer e

manter, com os órgãos próprios do Ministério dos Transportes, fluxos de informações de interesse do planejamento e da programação dos transportes; prestar serviços de assessoramento ao Ministério dos Transportes no conjunto de atividades de sua especialidade; prestar serviços de apoio e colaboração técnica e administrativa aos órgãos do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, em assuntos de sua especialidade; prestar serviços a órgãos ou entidades estrangeiras ou internacionais no País ou no exterior, em assuntos de sua especialidade.

b) - Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais - ECEX. - Regida pelo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 73.165, de 19 de novembro de 1973, a Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais (ECEX), nova denominação de Sociedade Anônima Empresa de Construção e Exploração da Ponte Costa e Silva, é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, constituída pela União, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem-DNER, nos termos do disposto no artigo 8º, do Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, combinado com o artigo 3º, do Decreto nº 68.110, de 26 de janeiro de 1971, e do Decreto 72.961, de 19 de outubro de 1973, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, tem por finalidade a construção de obras rodoviárias especiais e a sua exploração, mediante cobrança de tarifas e de pedágio.

c) - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU. - Constituída pelo Decreto nº 77.406, de 12 de abril de 1976, nos termos da Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, tem por finalidade assessorar o Ministro dos Transportes, na formulação da Política Nacional dos Transportes Urbanos; promover e coordenar, como Órgão Central de Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, observando sua compatibilização com a Política Nacional de Transportes e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; promover a implantação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos, bem como

leira

exercer a coordenação técnica dos planos, programas e projetos que incluam a realização de investimentos em transportes urbanos e cuja execução envolva a atuação técnico-administrativa ou a cooperação financeira de órgãos e entidades da Administração federal, direta ou indireta, tendo em vista com esse desempenho: a) compatibilização das políticas metropolitanas e locais de transportes urbanos com o planejamento integrado do desenvolvimento das respectivas regiões metropolitanas ou áreas urbanas, bem como as Políticas Nacionais de Transportes e de Desenvolvimento Urbano e respectivas propriedades; b) o disciplinamento da realização de investimentos em transportes urbanos com recursos provenientes dos órgãos e entidades do Poder Público Federal; promover e coordenar o esquema nacional de elaboração, análise e implementação dos planos diretores de transporte metropolitanos e municipais urbanos; representar o Ministério dos transportes junto aos órgãos interministeriais, existentes ou que venham a ser criados, com atribuições para formulação ou execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; dar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo vinculados à Política Nacional dos Transportes Urbanos e ao órgão coordenador e normativo do sistema Nacional de Trânsito, atuar de forma integrada com entidades afins do Ministério dos Transportes ou ao mesmo vinculadas, com os demais órgãos federais e com os mecanismos existentes ou que venham a ser criados nas regiões metropolitanas e demais áreas urbanas, relacionadas com a formulação, implantação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; promover, coordenar e assistir financeiramente, junto a entidades públicas locais, projetos e implantação de programas de melhoria da capacidade e segurança do tráfego urbano; promover as medidas de coordenação e assistência técnica e de apoio financeiro aos mecanismos metropolitanos e locais, executores da Política Nacional dos Transportes Urbanos; opinar quanto à prioridade e a viabilidade técnica e econômica de projetos e transportes urbanos; promover e realizar o desenvolvimento da tecnologia dos transportes urbanos; promover e estimular o desenvolvi -

mento da tecnologia dos transportes urbanos; promover e estimular o desenvolvimento de recursos humanos, através do treinamento e aperfeiçoamento de pessoal especializado necessário ao planejamento, projeto, implantação e operação dos sistemas dos transportes urbanos; organizar e manter um banco de dados gerais sobre transportes urbanos, a nível nacional; promover a captação interna ou externa de recursos a serem aplicados pelas entidades componentes do Sistema Nacional dos Transportes Urbanos; gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos - FDTU; gerir a participação societária do Governo Federal em empresas ligadas ao Sistema Nacional dos Transportes Urbanos.

d) - Empresa de Portos do Brasil - POR - TOBRÁS. - Autorizada sua constituição pela Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975, tem sede e foro na Capital Federal e por finalidade realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades.

XI - VINCULADAS A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

a) - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico-BNDE. - Criado pela Lei nº 1628, de 20 de julho de 1952, como autarquia Federal, enquadrado na categoria de Empresa Pública pela Lei nº 5.662, de 21 de julho de 1971, tendo seus Estatutos aprovados pelo Decreto nº 73.313, de 19 de março de 1974 e alterados pelo Decreto nº 75.953, de 8 de julho de 1975, tem sede e foro no Distrito Federal, e atuação em todo o território nacional, podendo instalar e manter, no país e no exterior, escritórios, representações ou agências. É o principal instrumento de execução da política de investimentos do Governo Federal e tem por finalidade apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento da economia nacional.

b) - Financiadora de Estudos e Projetos-FINEP. - O Decreto nº 61.056, de 24 de julho de 1967, regulamentou o artigo 191 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, constituindo a Financiadora de Estudos de Projetos S/A (FINEP), sendo seus Estatutos aprovados pelo Decreto nº 75.472, de 12 de março de 1975. Com sede e foro no Distrito Federal, tem por finalidade apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, tendo em vista as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal.

12.4. Empresas públicas no âmbito estadual

No Brasil, apesar de consideradas as últimas Constituições, do ponto de vista doutrinário e político, instrumentos altamente avançados, nada se fez de mais importante, em relação à administração, do que a edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, como bem pondera MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO: "Não há na legislação atual, nem na história da organização administrativa brasileira, nada que se assemelhe ou seja semelhante. De acordo com a experiência, consolida princípios orgânicos sensíveis à realidade da mecânica estatal". E, em nota de rodapé, referindo-se, ainda, ao Decreto-Lei 200, afirma: "Não só dispõe sobre a organização da Administração Federal como estabelece diretrizes para a chamada Reforma Administrativa. Nisso foi um grande passo avançado, de indiscutível importância para a figuração dos serviços públicos. Ponto de partida para um sistema racional e global, marca o início de uma nova era no trato objetivo de problemas que interessam à nação como corpo político" (92).

(92) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. - Comentários à Reforma Administrativa Federal, São Paulo, Saraiva Livres Editores, 1975, pág. 29.

A partir daí, passaram os Estados-membros a contar com um modelo para a elaboração de diplomas dispondo sobre a sua organização administrativa, aperfeiçoando-os sempre que possível. E, neste particular, nada mais fizeram do que conformar à sua organização as regras daquele pergaminho, porque, no sistema federativo, os Estados - membros "devem organizar-se, como acentua PINTO FERREIRA, em última análise, de acordo com o padrão federal, respeitando os seus princípios constitucionais, mas sem que esta exigência signifique uniformidade e sim apenas uma relativa conformidade" (93).

O Decreto-Lei 200/67, modificado, em 1969, pelo Decreto-Lei 900, pode servir, pois de padrão a toda organização administrativa que se queira operar no âmbito dos Estados-membros e Municípios com os ajustes necessários e normais.

Sem eiva de inconstitucionalidade a lei de organização administrativa estadual ou municipal pode incluir entre as entidades de sua administração indireta, ao lado das autarquias e sociedade de economia mista, as empresas públicas.

Vale sustentar, por consequência, a legitimidade dessas unidades políticas para a criação de tais entes auxiliares, para a exploração de serviços públicos.

Apesar da adoção dessa nova configuração jurídica, nas ordens regionais e locais, surgem, ainda, na doutrina, publicistas de escola, insurgindo-se contra essa orientação, como é o caso de RUBEM R. NOGUEIRA, em sua tese intitulada Empresa Pública e Sociedade de Economia Mis

ta de Âmbito Estadual e Municipal, apresentada em 1976, perante o II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado no Rio de Janeiro, sustenta: "Estados e Municípios, ou não têm o poder de criar tais entes, ou os criarão apenas nominalmente, sem que eles constituam genuínas empresas públicas ou sociedades de economia mista, a saber, serão sociedades mercantis em tudo disciplinadas pelas normas da legislação federal das sociedades mercantis, embora nelas figurando o Estado como acionista majoritário" (94).

Esse mesmo tesista, em abono de seu ponto de vista, aponta o entendimento de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO e EROS GRAU, os quais manifestaram-se pela incompetência dos Estados-membros para criarem empresas públicas.

CRETELLA JÚNIOR admite a possibilidade jurídica de ser criada empresa pública tanto pelos Estados como pelos Municípios (95).

O Estado de Santa Catarina, através da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, passou a contar com as seguintes empresas públicas: a) - Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina - IOESC; b) - Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária - EMPASC; c) - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina - EMATER-SC.

Por ocasião da constituição dessa empresa, assim me manifestei: "A lei de organização administrativa do Estado cria, em seu art. 46, III, sob a forma

(94) NOGUEIRA, Rubem R. - Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista de Âmbito Estadual e Municipal, Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Empresa Pública) 1976, pág. 7.

(95) CRETELLA JÚNIOR, José. - Manual de Direito Administrativo, Forense 1975, pág. 94; e Empresa Pública, José Bushatsky, 1973, págs. 261/263.

de empresa pública, a Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina - IOESC, visando, de um lado, planejar, orientar, controlar e executar a impressão gráfica do Diário Oficial do Estado, Diário da Assembléia e Diário da Justiça, e de outro, atuar supletivamente no campo da exploração econômica das artes gráficas em todas as suas modalidades de impressão lay-out, encadernação e edição de livros e material didático, a pedido de pessoas jurídicas de direito público ou privado e particulares.

Em consonância, ainda, com o parágrafo único do art. 54, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, poderá a IOESC, através de convênios específicos, atuar no campo educacional como centro de estágio para formação, aperfeiçoamento e treinamento de especialistas em operação, assistência, manutenção e conservação de máquinas impressoras, fotogravadoras, policromáticas, bem assim, em outras atividades das artes gráficas.

A nova organização administrativa do Estado acolhe, a par de tradicionais entidades da administração indireta, como instrumento de sua ação, no campo dos serviços administrativos, a idéia da empresa pública.

Inexistindo dúvida a respeito da competência das unidades da organização política nacional para a constituição de empresas públicas, surge, entretanto, no campo da doutrina, ponto de controvérsia sobre a forma jurídica de como devem revestir-se as mesmas.

É pacífico que a União, com competência para legislar sobre Direito Comercial, pode criá-las por diferentes formas, como bem acentua JOSÉ NABANTINO RAMOS.

"No Brasil, vários autores entendem

que a empresa pública deve, necessariamente, assumir a forma de sociedade mercantil. É o que pensam os professores Oscar Barreto Filho, J. Cretella Júnior, Caio Tácito e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. Bilac Pinto, entretanto, examinando o problema com maior amplitude, doutrina que a empresa pública "adota a forma das empresas comerciais comuns (sociedades por ações, sociedades de responsabilidade limitada) ou recebe do legislador estrutura específica" (Empresas Públicas, apud Revista de Direito Administrativo, vol. 107, pág. 18).

No entanto, os Estados não poderão moldar as suas empresas públicas em padrões que não se harmonizem com as formas admitidas na legislação federal.

Convém assentar que, em Santa Catarina, esteve sempre explícito o propósito do Poder Executivo de constituir as empresas públicas do Estado sob a forma de sociedade anônima conforme se depreende do art. 71, § 1º, da Lei nº 5.089/75: fica o Estado de Santa Catarina autorizado a subscrever ações das empresas públicas e sociedades de economia mista que lhe assegurem a condição de acionista majoritário".

Santa

Por essa razão a Empresa Pública Imprensa Oficial do Estado, foi constituída, sob a forma pluri-pessoal, segundo o modelo de sociedade anônima, da qual participa o Estado de Santa Catarina, com a maioria do capital votante, e mais sete (7) autarquias estaduais".

Nos mesmos moldes da IOESC foi constituída e organizada a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária, cujas finalidades são as seguintes: executar a política estadual de implantação do sistema estadual de pesquisa agropecuária; promover a integração da pesquisa científica, tecnológica e experimental no campo da agricultura e da pecuária, em todo o território do Estado.

Finalmente, convém assinalar que a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER-SC, nova denominação dada pela Lei nº 5.347, de 13/09/1977, que alterou os artigos 46, II, 51 e 52 da Lei nº 5.089, ainda não implantada, tem por finalidade executar a política estadual de extensão e assistência técnica rural; proceder à introdução de tecnologia, que possa aumentar as potencialidades do solo para o seu aproveitamento racional através do uso de metodologia apropriada;

Colaborar com os órgãos competentes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento e do Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural;

Planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos de natureza técnica econômica e social, para aumento da produção e da produtividade agrícola e melhoria das condições de vida no meio rural, do Estado de Santa Catarina, de acordo com as políticas de ação do Governo Estadual e do Governo Federal;

Estabelecer convênios sobre a assistência com os organismos federais e municipais;

Executar os planos e programas emanados da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, no âmbito estadual. Sem violação ao princípio federativo, e em benefício do desenvolvimento das atividades de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural, mister se fazia adequar os objetivos de todos os instrumentos básicos ligados ao Ministério da Agricultura e às Secretarias da Agricultura, para se obter um incremento integrado e harmônico do setor rural do País.

13. FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO

- 13.1. As fundações como instrumento de ação do Poder Executivo para o desenvolvimento de atividades de natureza social e educacional.
- 13.2. As fundações perante a legislação civil.
- 13.3. Fundações instituídas pelo Poder Público.
- 13.4. O surgimento das fundações no Brasil.
- 13.5. Personalidade jurídica das fundações.
- 13.6. Fundações, no Estado de Santa Catarina.
- 13.7. Diretrizes organizacionais das fundações criadas pela Lei Estadual nº 5.089, de 30 de abril de 1975.

13. FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO

13.1. As fundações como instrumento de ação do Poder Executivo para o desenvolvimento de atividades de natureza social e educacional.

ação

Para as atividades econômicas vem se valendo o Estado das empresas públicas e sociedades de economia mista; para as atividades administrativas típicas, das autarquias; e para as de fins sociais, culturais e científicos, vem encontrando, também, nas fundações públicas, um instrumento apto ao desenvolvimento dos setores ligados a essas áreas.

A realização de atribuições educacionais e culturais, qualquer que seja o nível, não pode ser levada a efeito apenas pelos órgãos da Administração Centralizada, impermeáveis, até certo ponto, às regras do Direito Privado.

A técnica da descentralização administrativa ou institucional veio fazer possível a convivência de entidades públicas e entidades privadas, destinadas todas, a um mesmo objetivo.

Variam apenas os métodos e as regras jurídicas, que fazem das últimas, um organismo mais flexível ao desenvolvimento das atividades que o Estado deve realizar.

Dentre estas entidades de direito privado de que o Estado se utiliza para atingir seus objetivos, está a fundação que, no entender de JOÃO FRANZEN DE LIMA, é "o conjunto de bens destinados a um fim, a que se reconhece personalidade jurídica" (96). Ou como conceitua CAIO MÁRIO DA SILVA

(96) LIMA, João Franzen de. - Curso de Direito Civil, Editora Forense, 1968, Rio de Janeiro, 1º vol. pág. 203.

PEREIRA "é a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social". Para esse civilista, se a fundação é análoga às sociedades e às associações nos resultados da personalização, delas difere, essencialmente, na sua constituição, que não se origina, como aquelas, de uma aglomeração orgânica de pessoas naturais (97). Todas as definições, no âmbito do direito privado, mais ou menos se assemelham, porque, na verdade, um dos principais elementos à sua configuração, deve ser a existência de um patrimônio livre, que possa atender a um determinado objetivo. CARVALHO DOS SANTOS sublinha esse requisito quando proclama que "o impulso à criação, da fundação, isto é, a determinação do fim e dos meios econômicos para atuá-lo, é dada pela vontade da pessoa (natural ou jurídica) que destina um complexo de bens a uma dada finalidade instituindo uma pessoa jurídica autônoma" (98).

Na área da administração pública, as fundações, em termos de seus pressupostos essenciais, para existência jurídica válida, devem ser instituídas, também, sob a base de um patrimônio que, por si sô, possa garantir o cumprimento de suas finalidades. E nem poderia ser diferente se nada mais são do que um modelo institucional que o Poder Público transplantou do direito privado para o âmbito do direito público. A reforçar esse raciocínio basta que se atente para as exigências estabelecidas pelo art. 2º, do Decreto-Lei nº 900, de 20 de setembro de 1969, sem as quais não pode a Administração instituir novas fundações. Como será examinado mais adiante, há que existir, a par de patrimônio público, o concurso de patrimônio particular.

(97) PEREIRA, Caio Mário da Silva.-Instituições de Direito Civil. Companhia Editora Forense, 1966, Rio de Janeiro, pág. 210.

(98) SANTOS, J. M. Carvalho.-Código Civil Brasileiro Interpretado, Vol. I, Editora Freitas Bastos, 1941, Rio de Janeiro, 1942, pág. 404.

13.2. As fundações perante a legislação civil

Como instrumento de apoio administrativo, notadamente nos setores sociais e educacionais, tem sido praxe, no Brasil, a instituição de fundações de acordo com os princípios de direito civil e processual civil, que disciplinam a matéria.

Por falta de uma disciplinação na área do Direito Administrativo, o modelo fundacional privatista, e os preceitos que o regem, transpuseram-se para o âmbito da administração pública, com a finalidade de se colocar mais um mecanismo a serviço do Estado.

Por isso mesmo, antes de se tratar especificamente sobre certos problemas que cercam as fundações instituídas pelo Poder Público, necessário se torna fazer algumas considerações, à luz dos artigos 24 a 30, do Código Civil, e 1.199 a 1.204, do Código de Processo Civil.

De acordo com a doutrina e a legislação civil, para rápido exame, serão delineados, a seguir, alguns esclarecimentos, sobre o instituidor, o ato constitutivo, o patrimônio, os fins, a administração, os estatutos, o registro, a fiscalização, a reforma dos estatutos e a extinção de uma fundação.

a) - Instituidor. O instituidor também denominado fundador, é o sujeito ativo a cuja vontade se prende o ato de criação de uma fundação, pela destinação de bens livres e indispensáveis ao atendimento de determinados objetivos. Por isso mesmo, é comum dizer-se que uma fundação na da mais é do que a afetação de um patrimônio a uma certa e precisa finalidade.

0 in

O instituidor pode ser uma pessoa física ou jurídica. Pode ser a União, o Estado, o Município ou qualquer de suas entidades da Administração Indireta.

b) - Ato constitutivo. O ato constitutivo é o pressuposto formal de uma fundação, que pode corporificar-se através uma escritura pública ou testamento, na conformidade com a lei substantiva civil.

Em não se tratando de fundação instituída pelo Poder Público, a sua criação dependerá sempre de escritura pública ou testamento. Assim entende WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO, quando preleciona: "Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando os fins a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la " (99). Do mesmo entendimento é ARNOLD WALD: "A fundação depende de dotação de seus bens livres para uma finalidade determinada, devendo o instituidor declarar a sua vontade em escritura pública ou testamento" (100). Já, a fundação criada pela União, Estado-membro ou Município depende de lei, que pode dispor sobre a sua administração ou simplesmente autorizar a sua constituição para que, neste último caso, o Poder Executivo , através de escritura pública ou por via de decreto, estabeleça o modo de ser administrada e determine os bens a serem afetados aos fins fundacionais.

c) - Patrimônio. O fundador, no ato constitutivo, destinará os bens que deverão compor o patrimônio da fundação. Tais bens deverão estar livres de quaisquer ônus.

(99) MONTEIRO, Washington de Barros.-Curso de Direito Civil-Parte Geral, Editora Saraiva, 1967, São Paulo, Vol . 1º, pág. 128.

(100) WALD, Arnold.- Direito Civil Brasileiro, Parte Geral, Editora Lux Ltda. 1962, Rio de Janeiro, pág. 177.

Poderá ocorrer, entretanto, que sejam insuficientes para a realização dos fins a que se destinam. Neste caso, se de outra forma não dispuser o instituidor, de acordo com o art. 24, do Código Civil, o patrimônio será convertido em títulos de dívida pública até que, aumentado com os rendimentos ou novas doações, perfaça o capital suficiente para a consecução dos objetivos perseguidos.

d) - Fins da Fundação. Toda fundação deverá ter obrigatoriamente um objetivo definido, exigindo a Lei Civil que o instituidor, ao fazer a escritura pública ou testamento, especifique-o o mais exatamente possível. Por tradição, as fundações estão voltadas para o interesse público ou de beneficência, nada impedindo, entretanto, que tenham objetivo diverso. Pelo art. 2º, letra c, do Decreto-Lei nº 900/69, um dos requisitos para a instituição de fundação pelo Poder Público é a especificação de objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados pelos órgãos da Administração Federal, direta ou indireta.

e) - Administração. A forma de administração de uma fundação pode vir estabelecida em seu ato constitutivo e, se não o fizer o instituidor, deverá ser feita pela pessoa ou órgão a quem cumprir elaborar os seus estatutos. Quando for de natureza pública, vale dizer, criada por entidade de direito público, os seus delineamentos orgânicos podem emanar da própria lei, de decreto subsequente a esta ou de estatutos aprovados por decreto do Poder Executivo.

f) - Estatuto. O Estatuto compreende o conjunto de normas procedimentais sobre a administração do patrimônio, e será elaborado pelo instituidor ou por quem for por ele designado, ex-vi do art. 1.199 do Código de Processo Civil.

Ao Ministério Público somente incumbirá a elaboração do estatuto quando o instituidor não o fizer nem no

ompre

mear quem o faça; quando não for entregue no prazo estipulado pela pessoa encarregada de elaborá-lo; ou finalmente, quando não assinado prazo, não for cumprido o encargo dentro de seis meses.

No caso do estatuto ser elaborado por pessoa nomeada pelo instituidor, será o mesmo submetido ao órgão do Ministério Público estadual para que, no prazo de quinze dias, verifique se foram observadas as bases da fundação e se suficientes são os bens para os fins a que se destinam, aprovando-o, indicando as modificações que entender necessárias ou denegando a sua aprovação.

Nos dois últimos casos, o interessado poderá, em petição fundamentada, requerer ao juiz de direito, o suprimento da aprovação.

g) - Registro. Aprovados os estatutos, serão os mesmos inscritos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, juntamente com o ato constitutivo, quando adquirir a personalidade jurídica, nos termos do art. 18 do Código Civil. No tópico seguinte, ao se tratar das fundações instituídas pelo Poder Público, será essa matéria objeto de outras considerações.

h) - Fiscalização. Apesar de não depender de autorização governamental para a sua criação, pelo particular, o Estado não pode ficar alheio ao seu funcionamento, porque os seus bens, se nem sempre têm uma destinação de interesse público, estão intimamente ligados a uma vontade, a do instituidor, que cumpre seja respeitada.

Por isso mesmo, o Ministério Público deverá fiscalizar as fundações, manifestando-se sobre os seus estatutos ou sobre a reforma destes; zelando pelo seu patrimônio para evitar venham a ser dilapidados ou desviados de suas finalidades; acompanhando as condições de manutenção das entidades fundacionais; e fazendo-se ouvir sobre a incorporação do patrimônio de uma fundação a outra de fins iguais ou semelhantes.

tes.

i) - Reforma do Estatuto. Somente se compreende a reforma dos estatutos de uma fundação quando: a) - houver deliberação da maioria absoluta dos membros encarregados da gestão e representação da fundação; b) - não contrarie o fim desta e c) - seja aprovada pela autoridade competente. A alteração do estatuto ficará sempre sujeita à aprovação do Ministério Público.

j) - Extinção. A extinção da fundação poderá ser proposta por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, nos casos estabelecidos pelos arts. 30 do Código Civil e 1.204 do Código de Processo Civil, quando o seu objeto tornar-se ilícito, for impossível a sua manutenção ou vencer-se o prazo de sua existência.

Havendo extinção da fundação, seu patrimônio será incorporado ao de outras fundações que tenham fins idênticos ou semelhantes, se outro destino não tiver sido dado ao mesmo no ato constitutivo ou no estatuto.

13.3. Fundações instituídas pelo Poder Público

As fundações instituídas pelo Poder Público, sejam elas federais, estaduais ou municipais, devem ajustar-se, hoje, à normas de direito público e de direito privado, conforme expressamente estabelece o art. 2º, do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, ao contrário do que ocorria, anteriormente, quando eram estruturadas apenas, segundo os ditames do direito civil.

Como todas as pessoas jurídicas criadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios, dependem, também, as fundações, de um ato legislativo que contenha, em linhas gerais, a denominação, a sede, o foro, os fins a serem perseguidos, a vinculação para efeitos de supervisão a forma de administração e a dotação de bens suficientes à sua auto-existência.

Pode, entretanto, o legislador, ao criar a entidade fundacional, atribuir ao Poder Executivo a competência para a sua organização, sem descer a minúcias ou particularidades.

Este último critério é o mais aconselhável, por permitir maior flexibilidade às alterações que venham a tornar-se indispensáveis ao seu melhor desempenho.

O Poder Público, autorizada a criação, pode organizá-la, por escritura pública, na forma do Código Civil, ou por meio de decreto, devendo-se, tanto naquela como neste, mesmo que o faça a lei, especificar os bens destinados à realização de suas finalidades.

Se a fundação for constituída por escritura pública, tanto esta como os respectivos estatutos, deverão ser inscritos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Quando a criação se der por decreto, autorizada que foi por lei, a inscrição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas é plenamente dispensável.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, cuidando dessa matéria, entende desnecessária a inscrição quando a fundação for instituída por decreto, porque a forma mais ampla e eficaz de publicidade dos atos jurídicos é a decorrente da publicação no Diário Oficial.

De lado essa questão, convém apontar à reflexão o fato de que, atualmente, a fundação instituída pelo Poder Público, se segue normas do Código Civil, não pode ficar à margem de normas de direito público.

Porque inerente ao seu próprio conceito, por força do art. 2º, do Decreto-Lei nº 900/69, deve haver uma

dotação específica de patrimônio por parte do Poder Público, no ato de sua criação, bem como a participação "de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total".

Dada, entretanto, a forma como vêm sendo instituídas, sem o preenchimento desse último requisito, nada mais representam do que simples autarquias deslocadas para o âmbito de regência do direito privado.

13.4. O surgimento das fundações no Brasil

A extrema simplicidade da administração pública brasileira, no fim do século passado e início deste, impediu a evolução do direito administrativo em nossa pátria.

Neste período, quando o Estado, por necessidade, era levado a tornar autônomo determinado serviço, valia-se do instituto da fundação, criada nos moldes do direito privado.

Exemplo típico dessa constatação era a organização dos estabelecimentos de ensino superior, adquirindo alguns deles autonomia administrativa, através do recebimento de patrimônio e personalização, nos termos dos artigos 24 e seguintes do Código Civil.

A esse respeito, já observava CLÓVIS BEVILÁQUA: "As fundações destinam-se a fins de interesse geral, de religião, de beneficência, ou interesses meramente particulares. Podem criá-las o Estado, uma pessoa natural ou uma pessoa jurídica de ordem privada".

E continuando: "Entre as fundações criadas ultimamente pelo Estado, em nosso país, merecem menção os estabelecimentos de instrução pública superior e secundária subordinados ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Esses institu-

tos de ensino são fundações submetidas às regras especiais do regulamento, que os criou, e administrados pelos respectivos diretores, de acordo com as Congregações e sob a inspeção do Conselho Superior de Ensino e do Ministério dos Negócios Interiores" (101).

Com o correr dos anos, começou a refletir-se entre nós a evolução da administração pública de outras nações, que, aliada à necessidade do desdobramento da máquina administrativa, em consequência da industrialização, tornou-se imperioso, aqui, o encontro de uma fórmula capaz de descentralizar, por serviços, o Poder Público.

A solução encontrada foi o acolhimento das autarquias, entidades de direito público, que em muito se assemelham, quando não se identificam, com as fundações, ou vice-versa.

Mas como forma de realização de atividades administrativas do Estado, às autarquias antecederam-se as fundações, como muito bem salienta SEABRA FAGUNDES, ao asseverar que nos dispositivos do Código Civil que disciplinam o instituto das fundações está a origem remota das autarquias (102).

No entanto, essas fundações, tipicamente de direito privado, desapareceram ou foram transformadas, quando do surgimento das autarquias.

Percebendo o Poder Público, conforme relata HOMERO SENNA e CLÓVIS ZOBARAN MONTEIRO, que as sociedades de economia mista e empresas públicas não constituíram a melhor solução para certas atividades, dentre as quais, as de caráter cultural, assistencial e educacional, em que o fim visado não

(101) BELIVAQUA, Clóvis.-Código Civil, vol.1, Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1959, pág. 193.

(102) FAGUNDES, Seabra.-Da Contribuição do Código Civil para o Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo, vol. 78, pág. 7.

se traduz em lucro, e que as autarquias estavam de certo modo desacreditadas, amparou-se a administração pública novamente no instituto da fundação (103).

Ainda hoje, entretanto, por falta de uma melhor disciplinação jurídica, persiste a semelhança senão equivalência da fundação com a autarquia.

Todavia, vicejam, entre nós, as fundações instituídas pelo Poder Público, para o exercício das mais variadas funções, seja no campo cultural, assistencial, educacional ou da própria esfera da Administração Direta, merecendo as preferências gerais na suposição de que são instrumentos aptos à solução dos problemas oriundos de uma burocracia administrativa altamente emperrada.

13.5. Personalidade jurídica das fundações

Apesar da grande difusão das fundações instituídas pelo Poder Público, os doutrinadores pátrios dissentem, ainda, acerca de sua natureza jurídica.

No estudo das fundações, se constata, com nitidez, a existência de duas correntes antagônicas, que procuram situá-las:

a) - ou na esfera do Direito Público, sob o fundamento de que são uma espécie do gênero autarquia;

b) - ou no campo do direito privado, ainda que possam gozar de certos benefícios ou privilégios outorgados por lei.

Entre os doutrinadores que defendem a natureza pública das fundações instituídas pelo Poder Público, pode-se

(103) SENNA, Homero, MONTEIRO, Clóvis Zobarán.-op.cit.pág.49.

mencionar: HONÓRIO MONTEIRO, JOSÉ GERALDO ATALIBA NOGUEIRA, MIGUEL REALE e CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO.

Este último, talvez, nos dias atuais, o maior defensor da personalidade jurídica de direito público das fundações instituídas pelo Estado, fundamenta o seu ponto de vista no fato de que, em princípio, toda a pessoa jurídica criada pelo Estado e que persiga um objetivo de interesse público, é de direito público e não privado (104).

Entre os que sustentam que é de direito privado a personalidade jurídica das fundações instituídas pelo Poder Público, estão HELY LOPES MEIRELLES (105), SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA (106), FRANCISCO CAMPOS (107) e MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO (108).

13.6. Fundações no Estado de Santa Catarina

Antes da vigência, no Estado de Santa Catarina, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que dispõe sobre a organização da administração estadual e estabelece diretrizes para a modernização administrativa, eram as seguintes as fundações instituídas pelo Poder Público:

- (104) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.-Fundações de Direito Público.-Revista de Direito Administrativo, vol.72 , pág. 409/415.
- (105) MEIRELLES, Hely Lopes.-Direito Administrativo Brasileiro. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1966 , pág. 313/314.
- (106) FERREIRA, Sérgio de Andréa.-As Fundações de Direito Privado Instituídas pelo Poder Público. Editora Rio de Janeiro, 1973, págs. 67/68.
- (107) CAMPOS, Francisco.-Direito Administrativo, Imprensa Nacional, 1943, Rio de Janeiro, GB, pág. 297.
- (108) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira.-Fundações e Empresas Públicas, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972, págs. 218/220.

a) - Fundação Catarinense de Educação Especial, criada pela Lei nº 4.156, de 06 de maio de 1968, e com os seus Estatutos aprovados pelo Decreto nº 7.443, de 02 de dezembro desse mesmo ano, tinha por finalidade de: planejar, orientar, supervisionar e realizar a educação de excepcionais; proporcionar a formação e o treinamento de pessoal especializado em educação e assistência do excepcional; estimular a realização de estudos e pesquisas relacionados com os problemas que lhes são afetos; estudar e promover a ocupação de centros ocupacionais e de preparação profissional onde o excepcional pudesse adestrar-se e adquirir agilidades que lhe permitissem participar do mercado de trabalho; promover conferências, seminários e cursos, visando a formação de técnicos necessários às diretrizes da educação especial; articular-se com órgãos públicos e privados que, direta ou indiretamente, tivessem ligação e afinidade com os seus objetivos.

Posteriormente, pela Lei nº 5.295, de 19 de abril de 1977, foi, referida entidade, incorporada à Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor, deixando, por consequência, de ter personalidade jurídica própria. Pouco mais de dois meses depois, pela peculiar natureza dos objetivos que perseguia, difíceis de serem compatibilizados com os da Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor, foi mantida, através da Lei nº 5.328, de 30 de junho de 1977, a Fundação Catarinense Educação Especial.

Inscrevem-se, hoje, entre as finalidades dessa fundação, as seguintes: realizar estudos e pesquisas para efeito da prevenção, assistência e integração social do excepcional; coordenar a execução da política estadual de educação especial e de reabilitação do excepcional; promover a articulação entre as entidades públicas e privadas para formulação, elaboração de programas, projetos e serviços integrados, com vistas ao desenvolvimento permanente de assistência ao excepcional; promover a formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar, remunerado ou voluntário, para

a consecução de seus objetivos; prestar, direta ou indiretamente, assistência técnica a entidades públicas ou privadas que desenvolvam atividades ligadas à reabilitação do excepcional; celebrar convênios, acordos e contratos com entidades públicas ou particulares que objetivam a assistência ao excepcional; executar outras atividades relacionadas com a prevenção, assistência e recuperação do excepcional.

b) - Fundação Hospitalar de Santa Catarina. Criada pela Lei nº 3.765, de 17 de dezembro de 1965, com a denominação de Fundação Médico-Hospitalar Catarinense. Passou, pelo art. 45, parágrafo único, da Lei nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970, a denominar-se Fundação Hospitalar de Santa Catarina.

Tem por finalidade: organizar e operar uma rede médico-hospitalar sem objetivo de lucro; colaborar com o Poder Público na solução dos problemas médico-hospitalares da comunidade catarinense; promover a formação e treinamento de pessoal técnico e exercitar outros fins.

c) - Fundação Educacional de Santa Catarina. Autorizada sua criação pela lei nº 3.191, de 8 de maio de 1963, (art. 190 e seguintes), tem por finalidade a execução dos encargos educacionais e de ensino que lhe forem atribuídos pelo Estado, seja de nível secundário ou superior.

Com a Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, a par de medidas destinadas a compatibilizar a estrutura organizacional dos órgãos da Administração Direta às reais necessidades do Estado foram criadas, além de empresas públicas e sociedades de economia mista, para apoio do Poder Público, as seguintes fundações: a) - Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente (art. 84); b) - Fundação Catarinense do Trabalho (art. 86); c) - Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor (art. 88); d) - Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento (art. 172, § 4º).

À Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio

Ambiente - (FATMA), é reservado o papel de formular estudos e diretrizes, bem como promover a execução da política estadual de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento tecnológico.

A urgência de sua instituição decorreu, como se salienta no Plano de Governo, aprovado pela Lei nº 5.088, de 6 de maio de 1975, da necessidade de superar o "hiato tecnológico, que separa Santa Catarina, a nível interno, de outras unidades da Federação, e, a nível externo, de outros países", bem como da de se preservar o meio ambiente da poluição e de outros meios de agressão.

Essa Fundação, vinculada, hoje, à Secretaria de Estado para os Assuntos da Casa Civil, foi criada, na atual conjuntura, para proporcionar a flexibilidade indispensável à execução mais pronta dos objetivos do Governo, em setores de tão significativa importância, como os da tecnologia e do meio ambiente.

Com referência à Fundação Catarinense do Trabalho, vale recordar o enfoque feito, sob a epígrafe Formação e Aprimoramento de Mão de Obra, que se encontra no Capítulo VI, do aludido Plano de Governo, quando trata da Estratégia do Desenvolvimento Social:

"Além da profissionalização, a nível formal, na área da educação, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 5.692, de 1971, o Estado implementará através da Secretaria do Trabalho e Promoção Social, projeto específico objetivando a formação e o aprimoramento de mão-de-obra, de acordo com as necessidades dos diversos setores da economia catarinense.

Este projeto, de forte conteúdo social, liga-se, de um lado, diretamente à área econômica, carente de recursos humanos em grau elevado de especialização, em todos os níveis, e de outro, à área social, tendo em vista que só a especialização e o aprimoramento profissional podem permitir ao homem uma elevação na escala salarial.

eúdo

A ação do Governo Estadual objetivará atender à demanda do setor econômico, realizando, para tanto, pesquisas, estudos e projetos em articulação com a iniciativa privada, através dos seus órgãos de classe.

Da mesma forma haverá um íntimo relacionamento entre o projeto estadual e os projetos afins já em realização no Estado, sob a égide do Governo Federal (PIPMO) e Entidades como SENAI e SENAC.

Serão chamados a colaborar, sob a forma conveniente, as Fundações Educacionais e os Municípios, conjugando as forças e evitando paralelismo de serviços ou de ações.

As preocupações do Estado se voltarão para a qualificação de mão-de-obra como sistema, realizando, apenas, os investimentos em bases físicas estritamente necessários. Aproveitar-se-á a capacidade ociosa dos estabelecimentos de ensino, públicos e particulares, e as instalações comerciais e industriais, sempre que a iniciativa privada se dispuser a colaborar de forma conveniente".

A Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor tem por objetivo conjugar os esforços do Poder Público e da Comunidade, através de estudos, pesquisas, convênios, auxílios, subvenções e formação de pessoal técnico, para solucionar o problema do menor que, por suas condições sociais, não tem meios de evoluir.

A filosofia que deve orientar o trabalho dessa Fundação vem consubstanciada no art. 87, I, II e III, da Lei nº 5.089.

Perfeitamente identificado com as modernas técnicas de promoção social, o Plano de Governo entende que não basta a proteção ou mesmo a recuperação do menor, se não houver, concomitantemente, uma ação comunitária para despertar, direta

ou indiretamente, as famílias, em cujo seio deve, tanto quanto possível, realizar-se aquela política.

Dentro desse espírito, o órgão responsável pela Promoção Social manterá com as entidades de caráter privado, um perfeito entrosamento técnico e financeiro.

A Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento, criada com base no art. 172, § 4º, da mencionada Lei, tem por finalidade: realizar estudos na área econômica-social para suporte do sistema de planejamento; prestar auxílio técnico ao Governo do Estado na formulação da política estadual de desenvolvimento; elaborar planos, programas e projetos de apoio ao sistema de planejamento estadual com vistas à implementação dos planos governamentais de duração plurianual; promover o treinamento e aperfeiçoamento do pessoal para o planejamento e a pesquisa aplicada, no campo de desenvolvimento, no campo econômico e no campo social; articular-se com os órgãos e entidades estaduais, regionais e federais de estatística, pesquisa e planejamento, com vistas à compatibilização de estudos e projetos de interesse comum; fornecer subsídios à política financeira, do Estado, elaborando estudos específicos e, inclusive, indicando fontes de recursos para investimentos; prestar serviços e realizar pesquisas de interesse dos setores econômicos, a nível empresarial; divulgar informações técnicas relacionadas com a economia e o planejamento, manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, interessadas em assuntos econômicos e sociais; celebrar convênios, contratos, acordos e ajustes, no interesse da execução de suas atividades; e assumir outros encargos compatíveis com os seus objetivos.

13.7. Diretrizes organizacionais das fundações criadas pela Lei Estadual nº 5.089, de 30 de abril de 1975

Depois dessas considerações acerca das fundações existentes no Estado de Santa Catarina, cumpre examinar, rapidamente, os estatutos e a estrutura organizacional daquelas

que foram constituídas em 1975. Por oportuno, convém frisar que, pela Lei nº 5.089, foi o Poder Executivo autorizado a instituir referidas fundações, fixando-lhes, apenas, os seus objetivos.

Em decorrência, era necessário que se dessem a essas entidades conformação e existência jurídica, bem como os respectivos estatutos.

O Poder Executivo, por decretos, passou a complementar a autorização de criação dessas fundações.

Fixados, como ficou assinalado, os objetivos, na lei autorizativa, cumpria, com a real afetação de bens, estabelecer no ato instituidor e no próprio estatuto, a estrutura administrativa, a área de competência de seus órgãos diretores, assim como regras e princípios necessários ao seu pleno desenvolvimento.

Em manifestação do autor sobre a matéria versada no parágrafo anterior, foram estabelecidas algumas colocações de ordem prática e doutrinária sobre os órgãos de administração, face a inexistência no âmbito federal, estadual e municipal, de padrões semelhantes, trazendo-se, por outro lado, à consideração, outros pontos, relacionados com os entes fundacionais, pelo que, parece oportuna, em parte, a sua transcrição: "Conforme assinala HOMERO SENNA e CLÓVIS ZOBARON MONTEIRO, não há normas rígidas em torno dos órgãos administrativos que devem gerir os entes fundacionais, mas a prática tem demonstrado a conveniência de se prever, como órgãos da administração das Fundações, os seguintes: a) - Assembléia Geral; b) - Conselho Curador e c) - Conselho Diretor. (Fundação no Direito - Na Administração, Fundação Getúlio Vargas, ano 1970, pg.120).

No entanto, exame levado a efeito em torno de Estatutos de várias Fundações, quer federais quer estaduais, têm demonstrado que, sobretudo nas mais recentes, a estrutura organizacional é bastante simples, dispensando-se, até

mesmo o Conselho Curador que corresponde ao Conselho Fiscal, nas sociedades anônimas.

Prova desse fato, por exemplo, se encontra na estrutura administrativa da Fundação Leão XIII, cujo Estatuto foi aprovado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto-Lei nº 44, publicado no Diário Oficial desse mesmo Estado, de 20 de março de 1975. São órgãos dessa Fundação, apenas, o Conselho Diretor e a Presidência (art.4º). Por outra parte, as suas contas estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas, "na forma da legislação em vigor, para as unidades administrativas do Poder Executivo, respeitadas as suas peculiaridades como pessoa jurídica de direito privado" (art.9º).

No caso das Fundações ora instituídas, poderia perfeitamente ser excluído de seus Estatutos o Conselho Curador, não fosse o art. 94, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que o prevê, quando estabelece:

"Art. 94 - Os Presidentes das Fundações prestam contas, juntando parecer do Conselho Curador, à autoridade estadual. a que couber a sua supervisão". E isto porque, estando sujeitas as fundações instituídas pelo Estado de Santa Catarina à fiscalização do Tribunal de Contas, por força do art.24, XI, da Lei de Organização Administrativa, dispensável seria a inserção do referido Conselho, para evitar "paralelismo de serviços e dispersão de recursos".

Previsto que foi, procurou-se dar ao Conselho Curador uma composição bastante simples, com a finalidade de exercer, pela Secretaria a que estiver vinculada a Fundação, a supervisão de que tratam os artigos 22 e 23, da Lei nº 5.089.

Como órgão de Governo e Administração das três (3) primeiras Fundações, foi criado o Conselho Diretor, que se constitui, no caso da Fundação Catarinense do Trabalho e da Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor, de um Presidente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo, todos com fun-

ções executivas, seguindo-se, neste particular, a orientação traçada pelos dois últimos autores citados: "Tratando-se de Fundação, é sempre útil que a respectiva administração seja colegiada. Isto evita os inconvenientes da administração unipessoal e distribui por todos os membros do Conselho as responsabilidades pela condução dos negócios e desenvolvimento das atividades da instituição (op.cit.pág.132).

No caso da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente, foi a composição do Conselho Diretor acrescida, ainda, do cargo de Vice-Presidente, a quem se cometeu, não só atribuição de substituir o Presidente, como também, a de exercer funções que tenham relação com a preservação, defesa ou recuperação do meio ambiente.

Essa orientação tem a finalidade de, através dessa única entidade, dada a correlação estreita dos objetivos de que vai cuidar, executar a um só tempo dois (2) projetos, dos cinco (5) que arrola o Plano de Governo: desenvolvimento tecnológico e defesa do meio-ambiente.

Pelo Estatuto, ao Vice-Presidente incumbem tarefas que dizem respeito com o segundo desse projeto, enquanto que ao Diretor Técnico estão afetas atribuições pertinentes ao desenvolvimento tecnológico, fazendo-se necessário destacar que o Presidente ou o Colégio executivo deverão harmonizar as atividades a serem desenvolvidas nesses dois setores para evitar dispersão de esforços e recursos.

Para a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente e Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor previu-se, além do Conselho Diretor e do Conselho Curador, o Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente e o Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor, respectivamente, para cuja constituição se buscarão representantes de entidades que possam, efetivamente, dar sua contribuição e apoio às atividades afetas a cada uma dessas Fundações. As atribuições cometidas aos Conse -

lhos Estaduais não se circunscrevem, apenas, ao âmbito de exame e sugestões sobre os planos de trabalho e programação orçamentária, mas também na formulação de diretrizes que possam melhor orientar o Conselho Diretor.

Tocante à fundação Catarinense do Trabalho, ense pelo exame de seus próprios objetivos, chegou-se à conclusão de que seria plenamente dispensável a criação de um Conselho, nos moldes dos acima mencionados, deferindo-se ao Conselho Diretor, pela facilidade de dados de que pode dispor na área em que irá atuar, a elaboração das diretrizes, metas e modos de ação.

Os Estatutos dessas três (3) Fundações, guardadas as peculiaridades, apresentam uma mesma forma estrutural, com a única finalidade de se começar a sistematizar, no Estado, quando possível e conveniente, a organização dos entes fundacionais.

O Capítulo Primeiro cuida da denominação, sede e duração das Fundações, enquanto que o segundo, das finalidades e meios de ação, para, no subsequente, tratar-se do patrimônio e recursos.

O Capítulo Quarto, dividido em seções, dispõe não só sobre os órgãos de administração, como também, sobre as correspondentes atribuições, duração do mandato e forma de fixação da remuneração dos membros dos Conselhos referidos.

O Capítulo seguinte estabelece regras sobre a supervisão das Fundações, segundo o que determina a Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975.

No último capítulo, são formuladas disposições gerais que não se ajustam em nenhum dos capítulos anteriores, mas são de real importância para a vida das Fundações.

A Fundação ITEP possui, estatutariamente, os seguintes órgãos: Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Curador. Bem mais singela é a sua organização, obedecendo-se, todavia, os contornos das demais fundações na parte referente às disposições estatutárias.

Cumprido, agora, esclarecer que, de acordo com o art. 18, do Código Civil, a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado, e dessa espécie são as Fundações, tem começo com a inscrição de seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos, no seu registro peculiar.

Entende, entretanto, SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA, que "quando a instituição se dá por decreto, não há necessidade de tal inscrição, tal como ocorre com as pessoas jurídicas de direito público criadas pelo Estado. Nestes casos, o momento da instituição e aprovação dos estatutos confunde-se com o da personificação. Corresponde ao reconhecimento congênito à própria constituição do substrato" (op.cit.pág.99).

Continua o autor: Ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO que "efetivamente, a forma mais rigorosa, ampla e eficaz de publicidade dos atos jurídicos é aquela que decorre da publicação no "Diário Oficial", mormente no caso das pessoas jurídicas cuja existência é precedida de lei, a qual, em sua elaboração, passa por uma série de fases (desde o projeto até o autógrafo, o que a torna mais pública de todas as formas de constituição), os requisitos de certeza, segurança e publicidade ficam amplamente satisfeitos".

E conclui SÉRGIO ANDRÉA FERREIRA: "Os argumentos são inteiramente válidos para as pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado, por decreto, mercê de prévia autorização legal" (op.cit.pág.100).

Assim, plenamente dispensável seria a inscrição dos atos constitutivos da Fundação de Amparo à Tecnolo -

gia e ao Meio Ambiente, Fundação Catarinense do Trabalho e Fundação Catarinense do Trabalho e Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor no Registro Civil.

Para dar-se cumprimento, por certo, ao disposto no artigo 91, da Lei nº 5.089, de 30.04.75, seguiu-se em Santa Catarina, contudo, a seguinte orientação de HOMERO SENNA e CLÓVIS ZOBARAN MONTEIRO:

"Para o registro, serão apresentados dois exemplares, do Jornal Oficial em que houverem sido publicados os Estatutos além de um exemplar destes, quando a publicação não tiver sido integral. Por aquele se fará a inscrição (no livro próprio), mediante petição, com a firma reconhecida, do representante legal da Fundação, lançando o Oficial do Cartório, nos dois exemplares, a competente certidão do registro, com o respectivo número de ordem, livro e folha, um dos quais será entregue ao apresentante, ficando o outro arquivado em Cartório (op. cit. pág. 155)".

14. VINCULAÇÃO E SUPERVISÃO ADMINISTRATIVA

14.1. Instituto da vinculação. 14.2. Super
visão administrativa.

14. VINCULAÇÃO E SUPERVISÃO ADMINISTRATIVA

14.1. Instituto da vinculação

Exercendo as entidades da Administração Indireta atividades de interesse social, quaisquer que sejam as esferas onde atuem, por mais que representem uma técnica personificada de descentralização dos serviços das comunidades políticas constitucionais territoriais, realizam funções que devem sempre compatibilizar-se com a vontade do ente criador.

São por isso mesmo vinculadas, para efeito de supervisão, a um órgão da administração direta, a quem cumprirá o exercício de uma fiscalização de natureza finalística e de acompanhamento operacional, desde que, através desse procedimento, não se desfigure a autonomia administrativa da entidade sob a sua tutela.

Não deve existir o erro dos extremos, comumente verificável dentro da realidade administrativa nacional, seja pelo exercício de uma supervisão altamente rígida, sem respeito ao princípio da autonomia dessas entidades, ou então, pela fraca ou total ausência de fiscalização.

A vinculação, consagrada na sistemática administrativa brasileira, indica a competência para o desempenho da supervisão dos órgãos da Administração Indireta e das fundações instituídas pelo Poder Público, seja no plano federal, estadual ou municipal.

Quando, portanto, através de lei ou decreto, declara-se que determinada entidade está vinculada a certo Ministério ou Secretaria, quer isso significar que a tutela administrativa deve ser exercitada por este ou aquele.

Tem-se argumentado que a vinculação, como declaração da vontade do Poder Público determinando a competência supervisonal, somente pode abranger as autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, dela excluídas as fundações, pelo fato de não mais se enquadrarem estas na área da Administração Indireta, por força do art. 39, do Decreto-Lei 900/69.

Entretanto, através de lei ou decreto, pode-se fixar a vinculação das fundações públicas, já que estas estão sujeitas, também, à supervisão.

De outra parte, convém esclarecer que não só os Ministérios ou Secretarias de Estado podem ter vinculadas entidades da Administração Indireta.

À área do Vice-Presidente da República e do Vice-Governador de Estado poderão vincular-se os órgãos auxiliares acima referidos, desde que, por lei complementar, segundo exigência constitucional, se atribua aos mesmos funções administrativas.

Do contrário, deverão ser supervisionados pelos Ministérios ou Secretarias, quando não mesmo pela própria Presidência da República ou pelo primeiro magistrado de um Estado-membro.

Santa Catarina é talvez o único exemplo de Estado-membro da federação, em que o Vice-Governador, por exercer funções administrativas, tem a seu encargo a supervisão de entidades da administração indireta e de uma fundação.

Pela Lei Complementar nº 4, de 8 de maio de 1975, permitiu o legislador que o Chefe do Poder Executivo, querendo, possa cometer atribuições ao Vice-Governador, desde que sejam atividades que se ajustem aos termos do art. 39, incisos I/VIII.

Pelo decreto nº 364, de 30 de maio de 1975, em decorrência do referido diploma, foi conferido ao Vice-Governador a competência para exercer a supervisão e orientação de empresas públicas, sociedades de economia mistas, fundações e outras entidades da administração.

Ao se dispor, sobre a estrutura organizacional básica do Gabinete do Vice-Governador, foram ao mesmo vinculadas as seguintes entidades da administração In direta:

Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina - IOESC (Empresa Pública);

Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A - CELESC (Sociedade de Economia Mista);

Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN (Sociedade de Economia Mista);

Eletrificação Rural do Estado de Santa Catarina S/A - ERUSC (Sociedade de Economia Mista) e

Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina - PRODASC (Sociedade de Economia Mista).

Sob a supervisão, também, do Gabinete do Vice-Governador encontra-se a Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento - ITEP.

15.2. Supervisão Administrativa

A supervisão a partir de 1967, com as novas diretrizes estabelecidas para a Reforma Administrativa, passou a incorporar-se ao Direito Administrativo Brasileiro, em substituição à locução que anteriormente se vinha empregando, tutela administrativa, sem que esta, no entanto, tenha sido afastada no contexto doutrinário, pois ainda vem sen

do, constantemente empregada como sinônimo daquela.

O legislador pátrio foi sensível às reiteradas críticas que, aqui e no exterior, são formuladas a esta última expressão, imprópria para estabelecer a noção exata do campo que abrange, porque, tomada por empréstimo do Direito Civil, a palavra tutela importa no reconhecimento de incapacidade de alguma pessoa que mereça ser orientada, no tocante a sua educação, ou cujos bens devam ser superiormente administrados, relação esta que não pode subsistir ao se tratar de entidades situadas na órbita descentralizada do Estado.

A supervisão, como fórmula de orientação, coordenação e controle das atividades administrativas, abrange não só os órgãos da administração direta como também os da administração indireta, e é feita pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado, no âmbito da União, ou pelo Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, nas unidades federadas, ou pelos Prefeitos e Secretários, na esfera municipal, segundo determinação legal.

Assim, não só as entidades vinculadas, mas também os órgãos subordinados, de acordo com a área de competência, estarão sujeitas à supervisão que, na sistemática vigente, será exercida com apoio de órgãos centrais, que poderão ser de planejamento, coordenação e controle financeiro, de pessoal, de direção superior, etc.

Para SERGIO DE ANDREA FERREIRA a supervisão abrange também o controle hierárquico, dentro da administração direta (109), afirmação que se harmoniza com o art. 19 e 20 e parágrafo, do Decreto-Lei 200/67.

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, para quem a expressão já integrou em definitivo a estrutura do Direito Adminis

(109) FERREIRA, Sérgio de Andréa.- Lições de Direito Administrativo, Editora Rio, 1972, Rio de Janeiro, pág. 42.

trativo, a tutela administrativa "é o conjunto de poderes legais, mas limitados, que o Estado confere aos órgãos centrais, a fim de que exerçam ininterrupta vigilância jurídica sobre os atos editados pelos órgãos das pessoas administrativas descentralizadas para garantir-lhes a legalidade e o mêrito, assegurando a consecução dos interesses coletivos" (110).

O conceito de supervisão, pela lei de reforma administrativa federal, compreende, portanto, não só o liame de fiscalização que deve existir, dos órgãos centrais do Estado, para com as entidades da administração indireta e fundações instituídas pelo Poder Público, como também, o controle dos órgãos escalonados hierarquicamente na estrutura de um Ministério ou Secretaria.

A supervisão que deve existir na administração direta, tem por finalidade, de acordo com o art. 25, do Decreto-Lei 200/67, assegurar a observância da legislação federal; promover a execução dos programas de governo; fazer observar os princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; fortalecer o sistema de mêrito; fiscalizar a ampliação de dinheiro, valores e bens públicos; acompanhar os custos globais dos programas setoriais do governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços; fornecer a órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; transmitir ao Tribunal de Contas sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira, e patrimonial dos órgãos do Ministério; e finalmente, com relação aos órgãos supervisionados, coordenar as suas atividades, harmonizar com os de outro, avaliar o comportamento administrativo, diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados e protegê-los contra interesse e pressões ilegítimas.

(110) CRETELLA JÚNIOR, José. - Manual de Direito Administrativo, Forense, 1975, Rio, pág. 112.

Tocante à administração indireta, a supervisão visa assegurar a realização dos objetivos fixados no ato de constituição da entidade; harmonia com a política e programação do Governo, no setor de atuação da entidade; e autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

O parágrafo único do artigo 26 do referido diploma aponta as medidas para o exercício da supervisão, entre as quais cumpre citar: a indicação ou nomeação pelo Ministro do dirigente da entidade; a designação, pelo Ministro, de representante para as assembleias gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanço e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo governo; aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia; aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembleias e órgãos de administração ou controle, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração; fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas, realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade e intervenção, por motivo de interesse público.

15. C O N C L U S Õ E S

15. CONCLUSÕES

1. Com a gradativa ampliação dos fins do Estado, sofreu a sua estrutura orgânico-administrativa, no correr dos anos, profundas modificações, por um processo de contínuo ajustamento, reformulação ou criação de mecanismos necessários ao atendimento de seus serviços.

2. Para que se possa melhor compreender o desenvolvimento da Administração Pública, é indispensável prévio exame acerca da evolução dos objetivos do Estado.

3. À medida que o Estado passa a absorver novas finalidades no campo econômico e social surge a necessidade de um maior volume de órgãos e recursos.

4. O crescimento da função administrativa é um dado irrefutável, facilmente demonstrável através do expansionismo das atividades do Poder Executivo, podendo-se apresentar, pela análise da evolução destas, vários tipos de Estado: Estado Liberal, Estado do Bem-Estar Social e Estado Socialista.

5. A expansão da função administrativa vem se exteriorizando, sobretudo pelo processo de descentralização, que se caracteriza pela criação de pessoas jurídicas de direito público ou privado, às quais confere o Estado a execução de serviços públicos e atividades econômicas ou sociais.

6. A realização de atividades econômicas, pelo Estado, direta ou indiretamente, é um fenômeno que começa a ter significação sobretudo após a segunda grande conflagração mundial. Influência decisiva foi exercida pela Constituição de Weimar, pois, as Cartas Políticas, a partir daí, passaram a ter acentuado conteúdo econômico e social.

ômica

7. As entidades da Administração Indireta, no Brasil — autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas — tornaram-se importantes instrumentos do Poder Público, para o exercício de atividade descentralizada ou de atividade econômica e social, nos anos subseqüentes à década de trinta.

8. A autarquia, como marco decisivo da descentralização administrativa, transformou-se em valioso instrumento do Poder Público no campo da atividade econômica e social.

9. A adoção do instituto da autarquia no direito pátrio corresponde a uma nova concepção do Estado, a que se convencionou denominá-lo de Estado Prestacionista de Serviços ou Estado do Bem-Estar Social.

10. A circunstância do alargamento do campo de atuação do Estado, no período imediatamente posterior ao término da primeira Grande Guerra Mundial, sobretudo no Continente Europeu, cuja influência se fez sentir no Brasil, conduziu a utilização da autarquia para fora da esfera da prestação dos serviços essenciais e típicos do Estado.

11. A hipertrofia do ente autárquico somente começou a ser contornada com o advento de nova técnicas de dinamização das atividades econômicas absorvidas pelo Estado.

12. O Decreto-Lei 200/67, ao estabelecer o perfil jurídico da autarquia, a sua forma de organização e a esfera de atuação, deu espaço para que o Poder Público pudesse utilizar-se mais largamente das outras entidades da Administração Indireta.

13. A autarquia é instrumento que deve ser empregado por coletividades estaduais ou municipais, para o exercício de atividades administrativas de interesse comum.

14. A definição de autarquia dada pelo Decreto-Lei 200 é imperfeita por não especificar a natureza de sua personalidade jurídica, que é, iniludivelmente, de direito público.

15. Às sociedades de economia mista, que passaram a ser utilizadas depois de 1940, compete, primordialmente, a execução de atividades econômicas.

16. As empresas públicas, como última novidade do direito administrativo brasileiro, passaram a ter am plo desenvolvimento a partir de 1967.

17. As duas últimas Constituições Federais, referindo-se àquelas entidades da Administração Indireta, como mecanismos de fomento econômico e social, realçaram a sua importância no contexto administrativo.

18. As fundações instituídas pelo Poder Público deveriam novamente integrar o elenco das entidades da Administração Indireta, pois, de todas elas, juntamente com as autarquias, são as que mais representam um prolongamento da própria natureza do Estado.

19. Delimitada a área de atuação das entidades da Administração Indireta, pelo Decreto-Lei nº 900/69, os Poderes Públicos federais, estaduais e municipais, em atendimento ao preceito legal, deverão criar: autarquias, somente para a execução de tarefas típicas da Administração Pública; sociedades de economia mista e empresas públicas, para a exploração de atividades econômicas.

20. Os órgãos da administração centralizada devem exercer a supervisão das entidades da administração indireta, sem que se verifique por parte destas perda da autonomia necessária ao eficiente desempenho de suas responsabilidades legais.

21. O crescente aumento do número de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, nas três ordens do Estado federal brasileiro, está a exigir um Código de normas que disponha, da forma mais ampla, sobre a criação, organização e funcionamento dessas entidades.

16. B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

- 01) ALESSI, Renato. - Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Boch, Casa Editorial, Barcelona, 1970.
- 02) A Reforma Administrativa em Marcha, Edição do Escritório da Reforma Administrativa do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
- 03) ÁVILA, Fernando Bastos de. - Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo, Campanha Nacional de Material de Ensino, Ministério da Educação e Cultura.
- 04) AZAMBUJA, Darcy. - Teoria Geral do Estado, Editora Globo, Porto Alegre, 1973.
- 05) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. - Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, Revista do Direito Administrativo, nº 72, (abril, junho 1963).
- 06) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. - Prestação de Serviços e Administração Indireta, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973.
- 07) BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. - Princípios Gerais do Direito Administrativo, Introdução, vol. 1º, Forense, Rio de Janeiro, 1959, 1ª. edição.
- 08) BIELSA, Rafael. - Derecho Administrativo, vol. I, Sociedade Anônima Editora e Imprensa, Buenos Aires, 1964.
- 09) BILAC PINTO. - O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas, R.D.A.vol. 32, 1953.
- 10) BONAVIDES, Paulo. - Do Estado Liberal ao Estado Social, Edição Saraiva São Paulo, 1961.

- 11) BRAGA, Antônio V. Amaral.- Rev. de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.
- 12) BRANCATO, Ricardo Teixeira.- Instituições de Direito Público e Direito Privado, José Bushatshy, Editor, São Paulo, 1974.
- 13) CAIO, Tácio.- Conceito de Autarquia, Revista de Direito Público, vol. 4.
- 14) CAETANO, Marcello.- Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1967.
- 15) CAETANO, Marcello.- Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Cia. Editora Forense, Rio, 1975.
- 16) CAETANO, Marcello.- Manual de Direito Administrativo, Tomo I, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1970.
- 17) CAMPOS, Francisco.- Direito Administrativo, 1943, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, GB.
- 18) CANASI, José.- Derecho Administrativo, vol. I, Parte General Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972.
- 19) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.- Sociedade de Economia Mista- Sua Natureza - Seus Problemas.-Revista de Direito Administrativo, vol. 103/1971.
- 20) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.- Tratado de Direito Administrativo, volume I, Livraria Freitas Bastos, S/A, Rio.
- 21) CAVALCANTI, Themistocles Brandão.- Curso de Direito Administrativo, Freitas Bastos, 8a. edição, 1967.

- 22) COSTA, Antônio Tito.-O Vereador e a Câmara Municipal, Editora Revista dos Tribunais Limitada, São Paulo, 1964.
- 23) COTRIN, Neto B.- Autarquias e Empresas Públicas. Revista de Direito Público, vol. 20, 1972.
- 24) CRETELLA JÚNIOR, José.-Curso de Direito Administrativo, Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1975.
- 25) CRETELLA JÚNIOR, José.- Curso de Direito Administrativo, Forense, São Paulo - Rio, 1971.
- 26) CRETELLA JÚNIOR, José.- Tratado de Direito Administrativo, vol. VII Autarquias Administrativas, Companhia Editora Forense, Rio- São Paulo, 1970.
- 27) CRETELLA JÚNIOR, José.-Empresa Pública, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973.
- 28) CRETELLA JÚNIOR, José.-Manual de Direito Administrativo, Forense, Rio, 1975.
- 29) Escola Superior de Guerra.-Manual Básico, Departamento de Estudos, 1976.
- 30) FAGUNDES, Seabra.- Da Contribuição do Código Civil para o Direito Administrativo, nº 78 (outubro/dezembro 1964).
- 31) FARIA, Anacleto de Oliveira.- Instituições de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975.
- 32) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.- A Democracia Possível, Edição Saraiva, 1972.
- 33) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.- Curso de Direito Constitucional, Saraiva S/A, Editores, São Paulo, 1973.

- 34) FERREIRA, Waldemar.-Tratado de Direito Comercial, vol. 5º , Editora Saraiva, São Paulo, 1961.
- 35) FORSTHODD, Ernst.-Tratado de Derecho Administrativo. Gráficas Uguina, Melendez Valdes, 7 Madrid, 1958.
- 36) FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo, Editorial Perna, S/A. México, 1971.
- 37) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira.-Fundações e Empresas Públicas, Editora Revista dos Tribunais, 1972.
- 38) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira.-Empresas Públicas no Brasil, Editora Resenha Universitária, São Paulo.
- 39) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira.-Comentários à Reforma Administrativa Federal. São Paulo, Saraiva Livreiro Editores, 1975.
- 40) FRANZEN DE LIMA, João.- Curso de Direito Civil, 1968, Editora Forense, Rio de Janeiro, GB, 1º volume.
- 41) GORDILHO, Agustin.- Introducion al Derecho Administrativo, apud Função Administrativa, de Americo Masset Lacombe , in Revista de Direito Público, vol. 29.
- 42) GRAN, Eros Roberto.-Considerações a Propósito das Sociedades de Economia Mista, Revista de Direito Público, vol. 17, São Paulo.
- 43) GROPPALI, Alexandre.-Doutrina do Estado, Edição Saraiva , São Paulo, 1962.
- 44) CAMY FILHO, Alfredo.-Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista - Revista Direito Público e Ciência Política vol. VI.

- 45) LASKI, J. Harold.- O Liberalismo Europeu, Editora Mestre Jou, 1973.
- 46) LIMA, Alceu Amoroso.- Política, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1956.
- 47) MACKENZIE, Norman.- Breve História do Socialismo, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.
- 48) MAGALHÃES, Rubens Aguiar.- Panorama da Sociedade de Economia Mista, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vol. 8
- 49) MAZAGÃO, Mário.- Curso de Direito Administrativo, Editora Revista dos Tribunais Ltda. São Paulo, 1974.
- 50) MEIRELLES, Hely Lopes.- Autarquias e Entidades Paraestatais, Revista de Direito Administrativo, vol. 68, São Paulo.
- 51) MEIRELLES, Hely Lopes.- Direito Administrativo Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1966.
- 52) MIRANDA, Pontes de.- Comentários à Constituição de 1967- com a Emenda nº 1, de 1969, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970.
- 53) NOGUEIRA, Ataliba.- O Estado é Meio, não fim, apud Teoria Geral do Estado, de Sahid Maluf, Sugestões Literárias S.A., São Paulo, 1974.
- 54) NOGUEIRA, José Geraldo Ataliba.- As Fundações Públicas São Imunes a Tributos, "Revista dos Tribunais, nº 338 (de zembro 1963).
- 55) NUNES, Pedro.- Dicionário de Tecnologia Jurídica, Livraria Freitas Bastos S/A., 1958, vol. II.

- 56) OLIVEIRA FILHO, João de.- Quer Conhecer a Constituição ? Companhia Editora Forense, Rio de Janeiro, 1973.
- 57) OLIVEIRA, Yves de.- Curso de Direito Municipal, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1973.
- 58) PACIULLI, José.-Direito Financeiro, Saraiva S/A, 1973, São Paulo.
- 59) PEREIRA, José Eduardo Gomes.-A Separação dos Poderes e a Tendência do Fortalecimento do Executivo, Rev.Direito Público, vol. 6
- 60) QUAGLIA, Vicente Celso.- Fundamentos de Administração Municipal. Guia Teórico, Prático do Vereador e do Prefeito, Editor, Juriscredi, São Paulo, 1973.
- 61) REALE, Miguel.-Fundações de Direito Público, in Revista do Direito Administrativo, nº 72 (abril/junho 1963) artigo de Celso A.B. Melo, que cita o pensamento de Miguel Reale.
- 62) RIVERO, Jean.- Droit Administratif- Dalloz, França, 1975.
- 63) SARAIVA, Oscar.-Estudos de Direito Administrativo e Direito Social, Editora Melso S.A., 1965.
- 64) SECONDAT, Charles Louis de.- (Barão de Montesquieu)-Do Espírito das Leis, Difusão Européia do Livro, São Paulo , 1962.
- 65) SENNA, Homero e Monteiro, CLÓVIS Zobaran.- Fundações no Direito, na Administração. Fundação Getúlio Vargas, 1970
- 66) SILVA, Carlos Medeiros.- Revista de Direito Administrativo.

- 67) SIMAS, Henrique de Carvalho.-Manual Elementar de Direito Administrativo, Livraria Freitas Bastos S/A., Rio de Janeiro, 1974.
- 68) SOUZA, José Pedro Galvão de.- O Estado Tecnocrático, Sarai-va S/A, 1973.
- 69) VEDEL, Georges.-Droit Administratif. Presses Universitaires de France, Paris, 1973.